香港申诉专员公署
Office of The Ombudsman, Hong Kong



主动调查报告
Direct Investigation Report

政府对新界豁免管制屋宇欠妥排污设施的执管
Government's Enforcement against Defective Sewage Works of New Territories Exempted Houses

报告完成日期： 2023年 8月 14日
Completion Date: 14 August 2023

报告公布日期： 2023年 8月 17日
Announcement Date: 17 August 2023

目录

报告摘要

章节		*段落*
1	*引言*	
	背景	***1.1 – 1.3***
	调查范围	***1.4***
	调查过程	***1.5 – 1.6***
2	*新界村屋的排污设施*	***2.1 – 2.2***
	化粪池作为处理污水的设施	***2.3 – 2.6***
	新界村屋排污设施的审批	***2.7 – 2.16***
	新界村屋排污设施的规格要求	***2.17 – 2.28***
	化粪池系统的牌照制度	***2.29 – 2.33***
	乡村污水收集系统	***2.34 – 2.37***
3	*部门的执管职权*	***3.1***
	环保署	***3.2 – 3.8***
	食环署	***3.9 – 3.14***
	地政总署	***3.15 – 3.20***
4	*问题的现况、投诉处理及执管*	
	化粪池系统的估算数目	***4.1***
	乡郊地区的水质	***4.2 – 4.8***
	新界村屋排污设施的投诉	***4.9 – 4.29***
	部门间的协作	***4.30 – 4.34***

5	***个案研究***	***5.1***
	个案（一）：部门未有制订资料交换机制，影响个案跟进效率	***5.2 – 5.5***
	个案（二）：部门一方面未能从各自的调查找出污染源头，另一方面又未有尽早安排联合视察以处理问题	***5.6 – 5.8***
	个案（三）：不当改动喉管容易造成污染	***5.9 – 5.15***
	个案（四）：遇上不合作的业主，部门难以跟进	***5.16 – 5.19***
	个案（五）：即使部门跟进，仍未能有效根治问题	***5.20 – 5.23***
	个案（六）：部门不了解其他部门执管的限制	***5.24 – 5.29***
6	***本署的评论和建议***	
	绪言	***6.1 – 6.3***
	本署的评论	***6.4 – 6.36***
	本署的建议	***6.37***
	鸣谢	***6.38***

附录一：渠务核对表（英文版）

附录二：乡村式屋宇的排水及卫生规定（繁体版）

政府对新界豁免管制屋宇欠妥排污设施的执管
主动调查报告摘要

引言

在没有公用污水渠的新界乡郊地区，化粪池系统是新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）普遍采用的污水处理方法。

2. 新界村屋的排污设施若欠妥，例如化粪池破损或渗漏，可造成严重的环境卫生污染，亦可传播疾病。针对新界村屋欠妥排污设施的投诉，环境保护署（「环保署」）可按《水污染管制条例》从是否有污染香港水体或排放污水至雨水渠的角度跟进；食物环境卫生署（「食环署」）可根据《公众卫生及市政条例》调查有否该条例指明的妨扰事故存在；地政总署则可从有关欠妥情况是否构成违反地契内的排污条款，采取适当的执行契约条款行动。

3. 本署在审视环保署、食环署及地政总署的工作后，有以下的评论和建议。

本署调查所得

部门跟进投诉的协作欠妥善

4. 新界村屋的兴建由地政总署审批，该署发出的排水工程豁免证明书会就村屋排污设施的建造施加卫生标准的条件。若新界村屋的排污设施欠妥而造成环境污染或卫生滋扰，会由环保署及食环署主力负责执管。

5. 环保署的资料显示，该署在 2016 年至 2022 年接获的投诉中，超过六成同时涉及投诉其他部门，显示大部分投诉属跨部门个案。本署的调查发现，环保署、食环署及地政总署对权责的意见分歧。本署的个案研究亦显示，三个部门在处理投诉时，跨部门转介及跟进工作欠妥善。虽然新界村屋已存在多年，但在排污设施上，环保署、食环署及地政总署这三个主责部门仍不清楚掌握其他部门可采取的行动及执管权限。部门之间亦无既定指引，订明这类投诉在不同情况下应如何跟进。在欠缺一致的理解下，

各部门现时只按照自身对其他部门的工作的认识转介及跟进投诉，以致个案在部门之间经多番转介，问题仍未能有效解决，情况并不理想。

6. 本署建议，环保署、食环署及地政总署应成立跨部门工作小组，提供一个让部门就各自的职能及权限互相交流的平台，以寻求互相补足的方法；工作小组亦可就复杂个案尽早磋商应对方案，以增强部门间的协作效能。

7. 为提升跟进果效，本署认为，环保署、食环署及地政总署应为前线职员制订一套行动指引，就常见的投诉情况订立具体的跟进及转介程序，以理顺跨部门个案的权责及流程。

8. 另一方面，现时环保署及食环署较为着重能否自行分别按《水污染管制条例》及《公众卫生及市政条例》执法，鲜有考虑采取联合执法行动。就污水排放至雨水渠的个案，除了由环保署根据《水污染管制条例》处理外，食环署理应可从环境卫生的角度跟进。本署认为，两署应探讨在执法方面有否合作空间，例如在甚么情况下可采取联合执法行动，以提高效力。

未有制订资料交换的机制

9. 本署的调查发现，现时环保署、食环署及地政总署之间并无既定的资料交换机制，或会影响执管效率。环保署及食环署作为可执法的部门，未有制订机制交换调查过程中取得的资料及调查结果（如色水测试），以协助对方采取适当的跟进行动。亦有个案显示部门不清楚其他部门持有的资料类别。

10. 本署欣悉，环保署及食环署在调查进行期间，已就加强合作事宜展开商讨，包括交换资讯方面。本署认为，地政总署应一同参与相关的资料交换机制，因为该署作为审批新界村屋兴建的部门，掌握村屋及其排污设施在兴建时的情况，相关资料或有助环保署及食环署的调查工作；另一方面，地政总署可在违规情况下采取执契行动，前提是需要环保署及食环署提供调查结果。本署建议，三署透过上文建议成立的跨部门工作小组，制订适切的资料交换机制，以提升跟进投诉个案的效能和效率。

地政总署应更积极采取执契行动及进行监察

11. 本署的个案研究显示，地政总署现时只着重转介个案至环保署及食环署，未有充分发挥其执管角色。此外，地政总署现时只备存接获的总投诉个案数目，而没有任何其他分项数据或统计资料，例如视察的次数、采取行动的宗数、平均处理日数等。本署认为，在欠缺任何数据分析下，该署实难以有效监察投诉个案的跟进，情况甚不理想。本署建议，地政总署应就投诉个案制订监察机制并作数据分析，并在其他部门有需要时积极提供协助；若证明有违反土地契约条款的情况，便应果断采取执契行动。

加强地政总署职员的培训

12. 地政总署负责审批新界村屋（包括其排污设施）的兴建。该署表示，该署并非排污设施方面的专业部门。分区地政处人员会在村屋兴建期间视察，亦会在发出完工证／不反对入住书前进行查核，以目测的方式检查厕所／厨房污水是否排放至化粪池，并检视「渠务核对表」所载列的各渠务项目。

13. 本署的个案研究不乏一些涉及不当接驳或设计排污设施的情况。本署认为，确保新界村屋的排污设施妥善兴建及接驳尤为重要，否则容易造成污染，设施日后亦可能需要更频密的维修保养，及有更高出现破损的风险。事实上，地政总署为审批兴建新界村屋的部门，但该署并无排污设施相关的专业知识，难免令人怀疑该署能否在审批过程中为新界村屋的排污设施的合规情况作出准确的评估。

14. 在新界村屋入伙后，如出现欠妥排污设施的投诉，调查及执管工作是由环保署及食环署主导，两署对排污设施因没有妥善兴建及接驳而引致污染及环境卫生滋扰问题，应有一定经验及体会。本署建议，地政总署可藉着环保署及食环署人员的经验分享，加强对分区地政处人员的培训，让职员在视察村屋落成时，能就排污设施作出合适的检查，从源头阻截日后可能出现的环境卫生问题。

不当改动渠管的问题

15. 地政总署表示，因应地盘的限制或适用情况，兴建新界村

屋的申请人或需于分区地政处审批有关村屋或发出排水工程豁免证明书前，按渠务署的要求事先提交渠务工程图则或渠务报告，并落实相关渠务设施达至渠务署满意的程度。若在申请兴建村屋时曾向渠务署提交渠务工程图则或渠务报告，业主在入伙后如对渠管作出任何改动，须事先取得渠务署的批准，否则或会被视作违反相关豁免证明书的规定。如渠务署没有要求兴建新界村屋的申请人提交渠务工程图则或渠务报告，则分区地政处一般不会要求申请人提供相关图则供审批；业主在入伙后如改动渠管，亦无须事先取得地政总署或渠务署的批准。

16.　　本署的个案研究显示，不当接驳或改动渠管而导致污染的情况并非罕见。本署认为，地政总署应就不当改动渠管可引致的环境卫生问题加强宣传教育，一方面向村屋业主强调在适用情况下，应按现行规定在改动渠管前先取得相关部门的批准，让部门作出监察；另一方面，让村屋业主知悉如需改动渠管，即使无须事先取得部门的批准，亦应寻求专业人士的协助，以确保改动的稳当性。

应研究措施促使业主履行维修保养责任

17.　　新界村屋的批地文件一般载有排污条款。地政总署指，按现行规定，新界村屋业权人有责任适当处理及排放污水，以及定期检查村屋的排污设施。但在现行监管机制下，并无任何实质措施确保新界村屋业权人会履行其适当处理污水及维修保养其排污设施的责任。

18.　　地政总署强调，如新界村屋的排污设施欠妥而造成污染及环境卫生滋扰，环保署及食环署会主导执法工作。然而，环保署及食环署在采取执法行动时面对颇大限制。况且，新界村屋的排污设施多建于地底，即使有破损或失修，亦难以察觉，直至有污染或环境滋扰浮现，但届时或已经造成不少环境污染或卫生滋扰事故。事实上，执法始终是事后对策，更为关键的是做好预防，避免问题发生。

19.　　本署认为，地政总署应研究制订具体措施，让新界村屋业主知悉应如何切实履行其适当处理污水及维修保养其排污设施的责任，以符合地契及豁免证明书所订明的要求。

就正确使用及维修保养化粪池加强宣传及公众教育

20. 妥善维修保养新界村屋的排污设施，业主实责无旁贷。如何正确使用化粪池及进行维修保养等资讯，大多载列于环保署发出的《村屋污水排放指南》，该指南为较技术性的文件，没有相关专业知识的市民或较难掌握个中窍门。

21. 在本署展开这项主动调查后，环保署于2022年底展开宣传，向未有接驳公共污水系统的乡村加强推广，包括制作网页及印有二维码的宣传品，该二维码可连结到环保署新推出的网页，内有使用化粪池系统需注意事项以及清理化粪池系统的承办商资料。

22. 本署建议，环保署利用更多电子媒介、社交平台、制作宣传短片等方法，加强向新界村屋居民宣传正确使用及妥善维修保养化粪池的重要性及相关资讯。

科技的运用

23. 环保署及食环署常用传统的色水测试，以追踪污染的源头，但色水测试有一定限制。本署留意到，环保署已引入新科技，作为额外的调查工具。该署运用探地雷达，配合扩增实境技术，协助查找渗水源头，既可减少因入屋施加色粉对住户造成的不便，亦可提供有力证据要求相关业主进行适当的维修。该署善用创新科技的精神，值得肯定。现时该新技术仍在初期应用阶段，本署认为，环保署可适时考虑更广泛地利用该技术以更有效地查找渗漏的源头，冀能加强处理投诉及调查的效能。

本署的建议

24. 本署对环保署、食环署及地政总署有以下建议：

环保署、食环署及地政总署

(1) 成立跨部门工作小组，提供一个让部门就各自的职能及权限互相交流的平台，以互相补足，并就复杂个案尽早磋商应对方案，以增强部门间的协作效能；

(2) 为前线职员制订行动指引，就常见的投诉情况订立具体的跟进及转介程序，以理顺跨部门个案的权责及流程；

(3) 制订适切的资料交换机制，以提升跟进投诉个案的效能和效率；

环保署及食环署

(4) 就污水排放至雨水渠的个案，探讨部门间在执法方面有否合作空间，例如在甚么情况下可采取联合执法行动，以提高效力；

地政总署

(5) 就投诉个案制订监察机制并作数据分析，并在其他部门有需要时积极提供协助；若证明有违反土地契约条款的情况，便应果断采取执契行动；

(6) 藉着环保署及食环署人员的经验分享，加强对分区地政处人员的培训，让职员在视察新界村屋落成时，能就排污设施作出合适的检查，从源头阻截日后可能出现的环境卫生问题；

(7) 就不当改动渠管可引致的环境卫生问题加强宣传教育，一方面向村屋业主强调在适用情况下，应按现行规定在改动渠管前先取得相关部门的批准，让部门作出监察；另一方面，让村屋业主知悉如需改动渠管，即使无须事先取得部门的批准，亦应寻求专业人士的协助，以确保改动的稳当性；

(8) 研究制订具体措施，让新界村屋业主知悉应如何切实履行其适当处理污水及维修保养其排污设施的责任，以符合地契及豁免证明书所订明的要求；

环保署

(9) 利用更多电子媒介、社交平台、制作宣传短片等方

法，加强向新界村屋居民宣传正确使用及妥善维修保养化粪池的重要性及相关资讯；以及

(10) 适时考虑更广泛地运用新技术以更有效地查找渗漏的源头，冀能加强处理投诉及调查的效能。

申诉专员公署
2023 年 8 月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 Facebook 及 Instagram 专页，以获取最新资讯：

Facebook.com/Ombudsman.HK　　**Instagram.com/Ombudsman_HK**

Executive Summary
Direct Investigation Report

Government's Enforcement against Defective Sewage Works of New Territories Exempted Houses

Introduction

In rural areas where no public sewers are available, septic tank systems are often installed in New Territories Exempted Houses ("NTEHs") for sewage treatment.

2. Defective sewage works of NTEHs, such as rupture or leakage of septic tanks, may cause serious environmental pollution and nuisance and even spread diseases. To address complaints about defective sewage works of NTEHs, the Environmental Protection Department ("EPD") enforces the Water Pollution Control Ordinance from the perspective of identifying any pollution caused to the waters of Hong Kong or sewage discharged into stormwater drains; the Food and Environmental Hygiene Department ("FEHD") investigates the existence of any nuisance specified in the Public Health and Municipal Services Ordinance; the Lands Department ("LandsD") takes lease enforcement action, where appropriate, after examining whether the defects are in breach of the sewage provisions in the land leases.

3. After scrutinising the work of EPD, FEHD and LandsD, this Office has the following comments and recommendations.

Our Findings

Inadequate Inter-departmental Collaboration in Complaint Handling

4. The construction of NTEHs is subject to the approval of LandsD. In the certificate of exemption in respect of drainage works issued by LandsD, standard health requirements are imposed on the sewage facilities of NTEHs. EPD and FEHD are the major enforcement authorities for environmental pollution or hygiene nuisance caused by defective sewage works.

5. EPD's information showed that between 2016 and 2022, more than 60% of the complaints received by it involved other departments, i.e. most were inter-departmental cases. Our investigation found that EPD, FEHD and LandsD have different views on the division of responsibilities. Case studies also revealed inadequacies on the part of the three departments in referring and following up on complaints. Despite the long existence of NTEHs, the three responsible departments still do not have a clear understanding of the actions that can be taken by and the enforcement constraints of one another in respect of sewage works. There are also no established guidelines among them on how to pursue this type of complaints under different scenarios. Without a

common understanding, each department refers and handles complaints merely based on its own knowledge of the other departments' duties. As a result, problems remain unresolved even after repeated shuffling among departments. The situation is indeed unsatisfactory.

6. This Office recommends that EPD, FEHD and LandsD set up an inter-departmental working group to provide a communication platform regarding their respective functions and constraints, with a view to complementing each other; the working group can also discuss solutions to complicated cases at an early stage to achieve synergy.

7. To enhance the effectiveness of enforcement, EPD, FEHD and LandsD should draw up operational guidelines for frontline staff specifying concrete follow-up and referral actions in typical scenarios of complaints, thereby rationalising the responsibilities and procedures for inter-departmental cases.

8. Meanwhile, EPD and FEHD focus on whether they can enforce the Water Pollution Control Ordinance and the Public Health and Municipal Services Ordinance respectively and seldom consider joint enforcement actions. For cases of sewage discharged into stormwater drains, apart from handling by EPD pursuant to the Water Pollution Control Ordinance, FEHD should be able to follow up from the perspective of environmental hygiene. This Office reckons that the two departments should explore room for enforcement cooperation, such as identifying the circumstances for taking joint actions to enhance the effectiveness.

No Mechanism for Information Exchange

9. Our investigation revealed no established mechanism for information exchange among EPD, FEHD and LandsD and this may compromise the enforcement efficiency. EPD and FEHD, as the enforcement authorities, have no mechanism for exchanging information and results (e.g. dye-tracing tests) obtained during investigation to facilitate appropriate actions by each other. Some cases also revealed that the departments were not fully aware of the types of information held by others.

10. We are pleased to note that after the launch of our investigation, EPD and FEHD have started discussion to strengthen cooperation on areas including information exchange. In our view, LandsD should also participate in the mechanism for information exchange. This is because as the approving authority for construction of NTEHs, LandsD knows the as-built condition of NTEHs and their sewage works, and such information may facilitate the investigation of EPD and FEHD. On the other hand, LandsD may take lease enforcement action in case of non-compliance, subject to the provision of findings by EPD and FEHD. This Office recommends that the three departments devise a proper mechanism for information exchange through the inter-departmental working group proposed above, so as to enhance the effectiveness and efficiency of complaint handling.

LandsD Should be More Proactive in Taking Lease Enforcement Action and Monitoring Case Progress

11. Our case studies revealed that LandsD merely focuses on referring complaints to EPD and FEHD without fully discharging its enforcement role. Moreover, LandsD has only recorded the total number of complaints received without any breakdown or further statistics, such as the number of inspections, the number of cases with action taken and the average number of processing days. Without data analysis, it is indeed difficult for LandsD to monitor the progress of complaint cases effectively. The situation is far from satisfactory. This Office urges LandsD to formulate a monitoring mechanism for complaint cases, conduct data analysis and proactively assist other departments where necessary; if a breach of land lease provisions is confirmed, LandsD should take lease enforcement action decisively.

Training of LandsD's Staff Should be Strengthened

12. LandsD is responsible for approving the construction of NTEHs including their sewage works. LandsD claimed that it is not a professional department specialising in sewage works. District Lands Offices' staff would inspect an NTEH during its construction, and conduct further inspection before issuing a certificate of compliance/letter of no objection to occupy, including checking by visual inspection whether sewage generated from the toilet and kitchen is discharged into the septic tank and reviewing items on the "Installation of Drainage Works" checklist.

13. Our case studies revealed various kinds of misconnected or faulty sewage works. In our view, it is particularly crucial to ensure the proper construction and connection of NTEH sewage works. Otherwise, these facilities would not only cause pollution easily, but also require more frequent maintenance and repairs afterwards, and involve a higher risk of damage. As a matter of fact, as the approving authority for the construction of NTEHs, LandsD has no expertise in sewage facilities. This inevitably casts doubt on its ability to make an accurate assessment of the compliance of NTEH sewage works during the approval process.

14. If complaints about defective sewage works are received after occupation of an NTEH, the investigation and enforcement work will be led by EPD and FEHD. The two departments should have certain experience and know-how in dealing with the pollution and environmental hygiene nuisance caused by faulty construction and misconnection of sewage works. This Office recommends that LandsD strengthen the training of District Lands Offices' staff through experience sharing by EPD and FEHD, such that they are well equipped to inspect sewage works upon the completion of NTEHs to prevent possible environmental hygiene problems at root.

Problems Caused by Improper Alteration of Sewage Pipes

15. LandsD explained that depending on site constraints or where applicable, prior to the granting of approval by the District Lands Office for the construction of NTEH

or issuing a certificate of exemption in respect of drainage works, applicants might need to submit drainage plans or drainage proposals as required by the Drainage Services Department ("DSD") and implement the drainage facilities to the satisfaction of DSD. If drainage plans or drainage proposals were submitted to DSD upon application for the construction of an NTEH, its owner would need to obtain prior permission from DSD for any alteration to sewage pipes after occupation; otherwise it might constitute a breach of the relevant provisions under the certificate of exemption. If submission of drainage plans or drainage proposals is not required by DSD upon construction of an NTEH, then DLO would not normally ask the applicant to submit such plans for approval; after occupation, the owner would not need prior permission from LandsD or DSD for alteration to sewage pipes.

16. Our case studies revealed that pollution caused by misconnection or improper alteration of sewage pipes was not uncommon. In this light, we consider LandsD should step up publicity and education on the environmental hygiene problems caused by improper alteration of sewage pipes. On one hand, NTEH owners should be reminded to obtain prior permission from relevant departments, where applicable under the prevailing requirements, for any alteration of sewage pipes for monitoring by the departments; on the other hand, even where no prior permission from departments is required, owners should be advised to seek assistance from professionals to ensure proper alterations.

Need to Explore Measures Urging Owners to Fulfil Maintenance Responsibility

17. Sewage provisions are normally included in the land grant documents of NTEHs. LandsD asserted that according to prevailing requirements, NTEH owners are responsible for proper treatment and disposal of sewage, as well as periodic inspection of sewage works. However, under the prevailing regulatory regime, no substantive measures are in place to ensure NTEH owners' fulfilment of their responsibility for proper sewage treatment and maintenance of sewage works.

18. LandsD stressed that EPD and FEHD take the lead in enforcement against pollution and environmental hygiene nuisance caused by defective sewage works of NTEHs. Nevertheless, EPD and FEHD each have constraints in enforcement. Given that most NTEHs had sewage works installed underground, any defect or disrepair might remain undetected until problems emerge and by then a considerable level of environmental pollution or nuisance might have already been caused. After all, enforcement is only a remedial response. It is indeed more crucial to take preventive measures.

19. This Office urges LandsD to explore formulating concrete measures to ensure NTEH owners know how to effectively fulfil their responsibility for proper sewage treatment and maintenance of sewage works in order to comply with the requirements of the land lease and the certificate of exemption.

Publicity and Public Education on Correct Use and Maintenance of Septic Tanks Should be Stepped up

20. NTEH owners have undeniable responsibility for proper maintenance of their sewage works. Information on the correct use and maintenance of septic tanks is mainly provided in the Guidance Notes on Discharges from Village Houses issued by EPD. The document is rather technical and difficult for laymen to grasp the essential points.

21. Following the launch of our direct investigation, EPD initiated a publicity campaign in late 2022 targeting villages not yet connected to public sewerage systems. In particular, EPD has created a new webpage and produced publicity materials with a QR code linking to the webpage, listing the points to note when using septic tank systems and details of desludging contractors.

22. This Office recommends that EPD further utilise electronic means and social media, produce promotional videos, etc. to raise NTEH owners' awareness of the importance of the correct use and proper maintenance of septic tanks and related information.

Application of Technology

23. EPD and FEHD often use the traditional method of dye-tracing test to track the pollution source but the test has certain limitations. We note that EPD has introduced new technology as an additional investigative tool. Its use of ground penetrating radar, coupled with augmented reality technology, for locating the source of water seepage not only reduces the inconvenience to households caused by making entry of their premises to apply dyes, but also produces strong evidence to convince NTEH owners to carry out proper repairs. EPD's active use of innovative technology is commendable. As the new technology is still in an initial stage of application, we opine that EPD may consider its more extensive use in due course for more effective detection of the seepage source, with a view to enhancing the effectiveness of complaint handling and investigation.

Recommendations

24. The Ombudsman has made the following recommendations to EPD, FEHD and LandsD:

EPD, FEHD and LandsD

(1) set up an inter-departmental working group to provide a communication platform regarding their respective functions and constraints, with a view to complementing one another and discussing solutions to complicated cases at an early stage to achieve synergy;

(2) draw up operational guidelines for frontline staff specifying concrete follow-up and referral actions in typical scenarios of complaints, thereby rationalising the responsibilities and procedures for inter-departmental cases;

(3) devise a proper mechanism for information exchange so as to enhance the effectiveness and efficiency of complaint handling;

EPD and FEHD

(4) for cases of sewage discharged into stormwater drains, explore room for enforcement cooperation, such as identifying the circumstances for taking joint actions to enhance the effectiveness;

LandsD

(5) formulate a monitoring mechanism for complaint cases, conduct data analysis and proactively assist other departments where necessary; if a breach of land lease provisions is confirmed, take lease enforcement action decisively;

(6) strengthen the training of District Lands Offices' staff through experience sharing by EPD and FEHD, such that they are well equipped to inspect sewage works upon the completion of NTEHs to prevent possible environmental hygiene problems at root;

(7) step up publicity and education on the environmental hygiene problems caused by improper alteration of sewage pipes. On one hand, NTEH owners should be reminded to obtain prior permission from relevant departments, where applicable under the prevailing requirements, for any alteration of sewage pipes for monitoring by the departments; on the other hand, even where no prior permission from departments is required, owners should be advised to seek assistance from professionals to ensure proper alterations;

(8) explore formulating concrete measures to ensure NTEH owners know how to effectively fulfil their responsibility for proper sewage treatment and maintenance of sewage works in order to comply with the requirements of the land lease and the certificate of exemption;

EPD

(9) further utilise electronic means and social media, produce promotional videos, etc. to raise NTEH owners' awareness of the importance of the correct use and proper maintenance of septic tanks and related information; and

(10) consider more extensive use of new technology in due course for more effective detection of the seepage source, with a view to enhancing the effectiveness of complaint handling and investigation.

Office of The Ombudsman
August 2023

We will post the case summary of selected investigation reports on social media from time to time. Follow us on Facebook and Instagram to get the latest updates.

Facebook.com/Ombudsman.HK

Instagram.com/Ombudsman_HK

1

引言

背景

1.1 新界豁免管制屋宇（「新界村屋」）一般是按《建筑物条例（新界适用）条例》兴建而获得豁免，因而不受《建筑物条例》中部分条文规管。新界村屋在兴建前须获得地政总署署长发出的豁免证明书，豁免项目包括排水工程。排水工程豁免证明书列明排水工程须符合乡村式屋宇的排水及卫生规定。在未有提供公共污水渠的乡郊地区，申请兴建新界村屋人士须按该规定建造包括化粪池及渗水井的污水处理设施。

1.2 现时，环境保护署（「环保署」）、食物环境卫生署（「食环署」）及地政总署分别可按《水污染管制条例》、《公众卫生及市政条例》及地契条款，处理新界村屋欠妥排污设施的投诉。本署不时接获投诉，指有关部门的执管工作欠缺成效，往往需依赖相关村屋业主自愿作出纠正，才可望解决问题。

1.3 有鉴于此，申诉专员于 2022 年 5 月 12 日宣布根据《申诉专员条例》第 7(1)(a)(ii)条向环保署、食环署及地政总署展开是项主动调查，审研政府对新界村屋欠妥排污设施的执管，并在有需要时提出改善建议。

调查范围

1.4 这项主动调查的审研范围包括：

- 环保署、食环署及地政总署现行的执管是否有效，对违规者的阻吓是否足够；

- 部门有否采取足够及有效措施，确保村屋业主妥善保养其排污设施；

- 在跟进相关投诉时，部门之间的协调是否有效；以及

- 可予改善或加强之处。

调查过程

1.5 本署的调查工作包括：

- 审研环保署、食环署、地政总署、渠务署及 1823 提供的资料，包括部门的档案、执法和行动数据；

- 与环保署及食环署进行实地视察；

- 邀请公众人士提供意见[1]，审研他们提供的资料；以及

- 审阅相关的投诉个案及媒体报道。

1.6 2023 年 6 月 13 日，本署将调查报告初稿送交环保署、食环署、地政总署、渠务署及 1823 置评。经考虑及适当纳入相关部门的意见后，本署于 2023 年 8 月 14 日完成这份报告。

[1] 就是项主动调查，本署总共收到三份公众意见。

2

新界村屋的排污设施

2.1 新界村屋一般是指位于新界及按《建筑物条例（新界适用）条例》内所指明的高度和有盖面积上限等豁免条件设计和建造，因而获豁免受《建筑物条例》的部分条文管制的村屋。《建筑物条例（新界适用）条例》授权地政总署署长就有关村屋签发豁免证明书，包括排水工程豁免证明书。

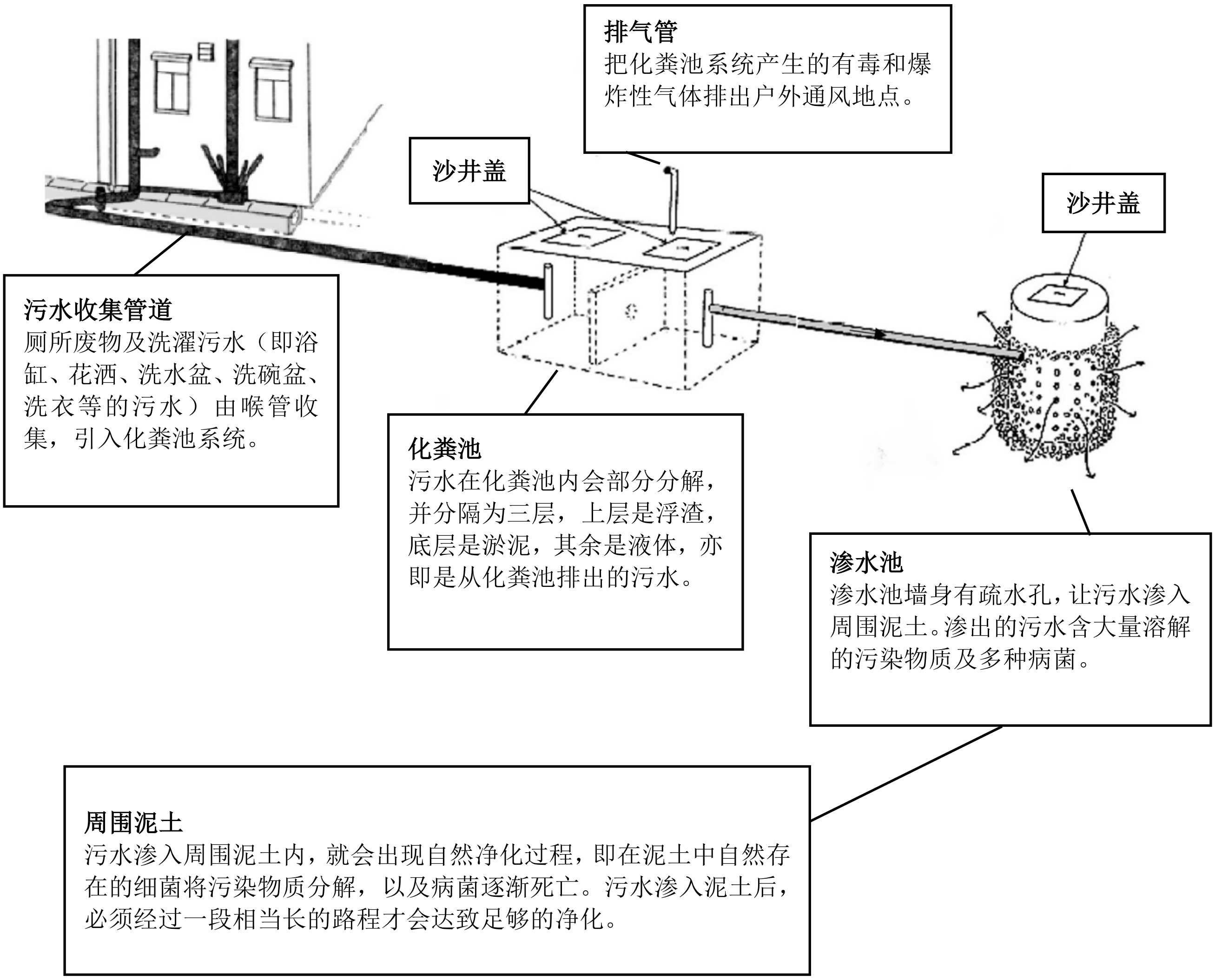
2.2 地政总署会在排水工程豁免证明书，按该署及／或环保署的准则，就村屋排污设施的建造施加关于卫生标准的条件。

化粪池作为处理污水的设施

2.3 在没有公用污水渠的新界乡郊地区，化粪池系统是新界村屋普遍采用的污水处理方法。

2.4 根据环保署发出的《村屋污水排放指南》，化粪池系统必须设置于适当地点、设计妥善、建造良好、使用正确、并且有适当维修和经常清除淤泥，才能有效地发挥作用。化粪池系统包括化粪池、渗水池或渗水管。污水经过化粪池及渗滤系统，最终渗入周围泥土中，被天然净化。雨水渠管道及雨水明渠不应接驳化粪池系统。

图 1：化粪池和渗滤系统
（图片由环保署提供）



2.5 化粪池的容量不应少于每天收集的污水量。渗水系统和周围泥土应能及时渗掉同等的污水量。污水必须穿过泥土一段相当长的路程，其中的污染物质才会被除去。所以化粪池系统不应太接近泳滩、溪涧、水井等，亦不应靠近护土墙（污水可能会从墙面渗出），以免造成污染。

2.6 环保署指出，透过定期保养维修，化粪池及渗滤系统在不少国家及地区仍是有效解决乡郊污水排放的方案。然而，由化粪池或渗水池溢出的污水，又或者未经渗水系统而直接排出的污水，均会对接收水体造成污染。

新界村屋排污设施的审批

2.7 根据地政总署记录，在 1970 年代初期，新界村屋获批准兴建或开始动工时，新界理民府会通知医务卫生署，由医务卫生署的卫生督察就村屋的卫生设施（包括兴建化粪池和渗水井的要求）提供卫生规定的指引及作出建议，并在施工期间监督有关工程，以证明符合该卫生规定。若村屋的卫生设施构成环境卫生滋扰的问题，卫生督察会按相关法例采取执法行动。

2.8 由 1980 年代初起，监督新界村屋按卫生规定施工及核查排污设施完工的工作，交由地政总署负责。若新界村屋完工后因排污设施欠妥而构成环境滋扰，新界市政署会按《公众卫生及市政条例》采取执法行动。其后，随着《建筑物条例（新界适用）条例》于 1987 年生效，新界村屋排污设施的卫生规定（即现时称为「乡村式屋宇的排水及卫生规定」，**见下文第 2.17 段**）仍一直沿用并夹附于排水工程豁免证明书内，区域市政署会就村屋排污设施欠妥而构成的环境滋扰，按《公众卫生及市政条例》采取执法行动。2002 年，食环署鉴于各分区办事处的工作量大增，以及工作性质和种类愈见繁复，基于其他互存竞争职务的优次和该署就新界村屋欠妥排污设施执法的投诉个案很少，故决定停止定期巡查工作，改以投诉为主导方式，处理与化粪池系统相关的环境滋扰问题。

2.9 现时，申请兴建或重建新界村屋时，申请人须向分区地政处提交填妥的申请表及适用文件（包括已标示化粪池和渗水井系统位置的拟建屋宇图）。当建屋申请获批，地政处会与申请人签立批地文件（包括私人协约、建屋牌照等）。一般批地文件均载有条款，规管承批人／持牌人自费建造合适的排水渠设施，以妥善处理及排放其村屋所产生的污水／废水，并达至地政专员满意的程度，及／或不得将污水在其地段流至毗邻土地或容许任何腐烂、令人反感、难闻、有害、有毒的排泄物摆放在该地段任何部分，并须把上述污秽物按食环署[2]的批准或要求妥善处理。

2.10 承批人／持牌人若计划按《建筑物条例（新界适用）条例》兴建其村屋，便须向分区地政处提交相关建筑工程、地盘平整工

[2] 食环署在回应本署的调查报告草拟本时表示，清除化粪池沉淀物并不需按该署的批准或要求处理。由于该署的理解与现行地契条款的描述不一致，本署已建议该署另行与地政总署跟进。

程及排水工程豁免证明书申请。在获得豁免证明书前，承批人／持牌人不可展开任何建筑、地盘平整及排水工程。

2.11 地政总署表示，该署并非排污设施方面的专业部门，故要求承批人／持牌人在申请豁免证明书时签署确认，已聘任建筑承办商负责兴建村屋，并已聘任 T2 合资格人士[3]负责督导整幢村屋（包括地盘平整及排水工程）的建造工程。因应地盘的限制或适用情况，承批人／持牌人在获发排水工程豁免证明书前，或需按照渠务署的要求，提交渠务工程图则或渠务报告，并达至渠务署满意的程度。若曾向渠务署提交渠务工程图则或渠务报告，其后的任何改动，业主需要通知渠务署。

2.12 倘获发豁免证明书，承批人／持牌人须承诺遵守豁免证明书夹附或组成部分的任何条件。夹附排水工程豁免证明书的文件包括「乡村式屋宇的排水及卫生规定」（**见下文第 2.17 段**）及／或环保署的《1993 年专业守则》（**见下文第 2.21 段**），该些文件均载有化粪池和渗水井系统的建造要求及参考图则。承批人／持牌人聘请的专业人士，有责任遵照该些文件，监督排污系统的建造。

2.13 任何违反豁免证明书载列条件的情况，将令建筑物成为非豁免楼宇。承批人／持牌人须按《建筑物条例》向建筑事务监督（即屋宇署署长）提交相关工程的图则（包括排水工程图则），以作审批。

2.14 当发出批地文件或建屋牌照后，分区地政处职员会实地视察兴建中的新界村屋，包括化粪池和渗水井系统。如发现违规情况，地政处会通知承批人／持牌人，以在建屋阶段及早纠正违规情况。

2.15 此外，分区地政处向承批人／持牌人发出完工证或不反对入住书前，会按「建成的新界豁免管制屋宇标准报告」，查验一系列建屋项目，当中包括「渠务核对表」所载列的各渠务项目（**附录一，只有英文版**），以确保新建的村屋符合规定。职员会检查用作排放便溺污水及废水的喉管，了解有否妥善地接驳至化粪池，

[3] 「T2 合资料人士」是指持有由大学资助委员会资助的大学或香港专业教育学院或职业训练局辖下前工业学院所颁发的土木／结构工程学、建筑科技学、建筑测量学、建筑学或同等学科高级文凭或高级证书的人士。该等人士并须具备合共不少于三年的相关工作经验。

包括透过冲水形式，观察由洗手间及厨房排放的污水有否适时流入化粪池。职员亦会就连接村屋的沙井及排气管设施等进行目测，并按内部指引完成及签署相关项目检查清单。若发现有关化粪池和渗水井系统未能遵照「乡村式屋宇的排水及卫生规定」及/或环保署的《1993年专业守则》兴建，地政处会通知相关人士纠正违规事项。由于承批人/持牌人及其聘请的专业人士有责任确保所建的排污设施已遵照相关规定兴建，故地政处一般不会邀请其他部门共同查验落成的村屋。

2.16 地政总署没有备存新落成新界村屋中须兴建化粪池的村屋的数目。该署亦指，由于新界村屋排污设施的设计及建造，均由相关专业人士提供意见和确认符合规定，故地政处一般只会要求兴建村屋的申请人提交化粪池和渗水井系统的位置图。至于村屋内的渠管设计及接驳，地政处一般不会要求申请人提供相关图则，除非渠务署要求申请人须提交渠务工程图则或渠务报告。

新界村屋排污设施的规格要求

「乡村式屋宇的排水及卫生规定」

2.17 排水工程豁免证明书已列明村屋的排水工程必须符合「乡村式屋宇的排水及卫生规定」（**附录二**）。除非有关村屋位于设有公共污水渠的区内，否则必须兴建化粪池。

2.18 「乡村式屋宇的排水及卫生规定」订明化粪池和渗水井系统的设计、体积、物料等的标准，包括化粪池及渗水井必须距离任何水泉、溪流、水井或海滩不少于30米；化粪池的体积须为内阔0.8米、内长2.4米、池内水平（即池底至输出污物的垂管横置部分最低点的距离）1.2米；池内水平与池顶距离不少于300毫米等。

2.19 「乡村式屋宇的排水及卫生规定」亦规定，屋宇的业主/住客必须时常保持化粪池操作正常，如有需要，须定期进行清除污泥工作。倘发现任何废水排送往公用地面水排水系统或溪流等，环保署会根据《水污染管制条例》采取行动。地政总署指，按「乡村式屋宇的排水及卫生规定」，村屋业权人有责任适当处理及排放污水，以及定期检查村屋的排污设施。

2.20 地政总署表示，「乡村式屋宇的排水及卫生规定」原为医务卫生署就村屋的卫生设施（包括兴建化粪池和渗水井的要求）提供的卫生规定指引（**上文第 2.7 及 2.8 段**），并曾作出修订，其修订已征询相关部门，包括环保署的意见。地政总署曾按环保署的建议多次作出修定，例如：地政总署曾于 2007 年咨询环保署，并按其建议明确订明该署可根据《水污染管制条例》采取执法行动，以及在特定情况下，化粪池须遵照环保署制订的《1993 年专业守则》（**见下文第 2.21 段**）兴建。

《1993 年专业守则》

2.21 环保署于 1993 年发出专业守则（《1993 年专业守则》）供认可人士参考，方便他们拟备须按《建筑物条例》呈交的排水设施图则。《1993 年专业守则》就化粪池系统订定多项技术规定，包括设计尺寸的要求、化粪池系统与不同敏感水体之间的最小距离、泥土渗水能力测试等，例如：化粪池系统的位置应与根据《公共卫生及市政条例》在宪报公布的泳滩界线，相距至少 100 米及与水井相距至少 50 米；化粪池系统的位置应与地下水位相距至少 0.6 米等。化粪池系统若按照《1993 年专业守则》的规定设计和建造，以及配合适当维修保养，有助达致预期的污水处理功能，并防止污水引起的环境污染问题。

2.22 按照环保署《1993 年专业守则》建造的化粪池系统，承批人 / 持牌人亦需于向地政总署申请完工证或不反对入住书时，一并提交由他聘请的专业人士签署的「污水处理系统完成报告」，以确认化粪池及渗水井系统的设计及建造均完全符合相关的技术规定。

2.23 《1993 年专业守则》所订定的技术规定，有数项较「乡村式屋宇的排水及卫生规定」的为高。一般而言，分区地政处只会要求新建或重建的新界村屋符合「乡村式屋宇的排水及卫生规定」。虽然如此，为了更有效监管建于个别环境敏感地点的新界村屋的排污系统，地政总署与环保署自 2014 年 12 月起实施新规定：若拟建村屋位于三个环境敏感地点（包括西贡的海下和白腊，以及北区的锁罗盘）的郊野公园「不包括土地」内，兴建或重建村屋的申请人应该遵照环保署的《1993 年专业守则》来设计和建造其化粪池系统，并须在申请阶段提交由建筑专业人士核证的泥土渗水能力测试结果。

审计报告的建议

2.24 审计署于2016年发表的《审计署署长第六十七号报告书》指出，地政总署签发的豁免证明书对村屋排污设施的要求，与环保署《1993年专业守则》所订的标准有差异，包括化粪池系统的位置与泳滩及水井的最小水平距离、与地下水位的最小垂直距离及何时须进行泥土渗水能力测试。审计署建议两署进行检讨，使地政总署就化粪池系统的要求，尽量与环保署的规定一致。

2.25 因应审计署的建议，环保署及地政总署在2016年12月成立工作小组，检讨载于豁免证明书内化粪池系统的要求并达成共识。考虑到实际情况所限，地政总署决定要求更多村屋申请人（即申请建屋位置在现有的「乡村式发展」地带、距离溪流及非饮用水井15米至30米；现有「乡村式发展」以外、须取得规划许可的地方；以及新「乡村式发展」地带），须根据环保署的《1993年专业守则》兴建化粪池系统。地政总署其后分别于2018年12月及2020年8月更新内部工作指引。

《村屋污水排放指南》

2.26 环保署发布的《村屋污水排放指南》，载有化粪池及渗滤系统的操作须知，旨在帮助村屋住户正确使用及妥善维修保养相关设施。

2.27 《村屋污水排放指南》提及，最少每六个月检查化粪池系统和量度淤泥的厚度一次。如果化粪池的负荷大，检查和清除淤泥的次数就应该更频密。住户必须把对化粪池系统进行的所有检查、清除淤泥及维修工作记录下来。

2.28 该指南亦指，环保署会检查化粪池系统和相关的排水系统，确保市民正确使用和维修该些设施和定期清除淤泥。倘发现有不善之处，环保署会向有关户主发出警告信，要求户主改善化粪池系统及相关的排水系统，包括在有需要时设置新的污水处置设施。若该户主没有进行必要的改善，环保署可能采取检控行动。

化粪池系统的牌照制度

2.29 环保署表示，《水污染管制条例》并无强制任何人为处所内的排污设施（包括村屋的化粪池系统及其相连的渗滤系统）申领牌照，但处所负责人（包括村屋居民）可就其处所的排污设施按《水污染管制条例》第14条向环保署申请牌照。

2.30 为化粪池系统申领牌照的背景，源于政府在1990年宣布后海湾及大鹏湾水质管制区（涵盖北区及元朗区）纳入《水污染管制条例》的规管范围，区内所有的污水排放，均受发牌制度规管。环保署指，就新界村屋排放和化粪池系统的发牌申请事宜，当时遭到村代表强烈反对，他们认为该条例的发牌制度不应适用于村屋排放的生活污水。前规划环境地政科经征询法律意见后，于1992年向新界乡议局及新界的村代表清楚表示，《水污染管制条例》并无强制规定有关人士必须申领排污牌照。虽然化粪池系统的拥有人可选择不为其设施申领牌照，但若其系统排放任何废物或污染物质至下游水体，他们便无法提出免责辩护而有被起诉的风险。

2.31 环保署就新界村屋的化粪池系统所发出的牌照，就「排放」、「废水处理设施的操作及保养」、「污泥的处理及弃置」和「纪录」订明标准条件，包括：住宅污水须排放入化粪池系统内、持牌人须定时清理化粪池的污泥、即时疏导淤塞的渗水井、即时重修损坏的废水处理设施、采取所有可行的措施以确保废水处理设施能正常运作及不得排放污染物质，以及持牌人须在处所内保存所有清除污泥及其弃置工序的记录。有关牌照制度没有规管新界村屋化粪池系统的设计及建造。

2.32 新界村屋的化粪池牌照是永久有效，直至源于处所的住宅污水已改排入建于附近的公用污水渠内；或处所已被拆卸，相关牌照才会失效。自2008年9月起，环保署没有再接获就新界村屋化粪池系统的牌照申请。截至2023年2月，全港领有牌照的化粪池数目有1,912个。根据环保署的记录，过往没有持牌人因其新界村屋违反牌照条款而被取消牌照。

2.33 环保署认为，由于化粪池系统的流出物会渗入地下，再经周围泥土进行自然净化，而非如其他污水排放源头般可利用《水污染管制条例》的排污牌照，订明便利执法使用的指定排放点或

排放限度。此外，发牌制度并非管制村屋产生生活污水的主要方法。在适当的设计、操作和维修下，化粪池系统可以有效控制污染。该署没有计划强制规定个别村屋化粪池系统必须申领排污牌照。

乡村污水收集系统

2.34 自 90 年代起，环保署及渠务署一直积极推展多项工务工程计划，在全港各区乡村建设污水收集设施，以改善乡村的生活环境及附近河溪和海域的水质。

2.35 现时全港约有 1,000 条乡村，截至 2022 年底，政府已为 263 条乡村完成公共污水收集系统工程，涵盖约 29,000 间村屋，规划人口约为 199,000；另外已将约 318 条乡村纳入乡村污水收集系统计划（其中有 62 条乡村正在进行工程），涵盖约 51,000 间村屋，规划人口约为 323,000。其余约 460 条乡村则尚未纳入乡村污水收集系统计划。有关公共污水收集系统覆盖的乡村数目如下：

表 1：有关公共污水收集系统所覆盖的乡村数目
（截至 2022 年 12 月）

地区	已完成敷设公共污水收集系统工程的乡村数目	已纳入公共污水收集系统工程计划的乡村数目（括号内为正在施工的乡村数目）	尚未纳入公共污水收集系统工程计的乡村数目	乡村总数目
沙田区	44	11(2)	19	74
大埔区	78	40(6)	36	154
北区	44	54(6)	94	192
西贡区	25	45(18)	67	137
荃湾区	12	10(2)	20	42
葵青区	5	2(1)	8	15

地区	已完成敷设公共污水收集系统工程的乡村数目	已纳入公共污水收集系统工程计划的乡村数目（括号内为正在施工的乡村数目）	尚未纳入公共污水收集系统工程计的乡村数目	乡村总数目
离岛区	29	63(18)	60	152
元朗区	16	59(1)	137	212
屯门区	10	29(4)	6	45
其他	0	5(4)	17	22
总数	263	318(62)	464	1,045

2.36 环保署指出，部分乡村尚未纳入污水收集系统工程计划，主要是因为位处于远离公共污水收集管网的地区，村内常住人口稀少，或当地居民未有接纳政府提出的公共污水收集系统安排。在未来的规划中，政府会考虑多方面因素，包括计划对环境改善的程度、乡村人口密度、居民的意愿、技术可行性、成本效益、地区规划及环境地理等，订定扩展污水收集系统的缓急优次，逐步延伸公共污水收集网络。这将有助减少因个别新界村屋排污设施欠妥引起的投诉。

2.37 根据《水污染管制（排污设备）规例》，在已设置公共污水渠的地区，环保署可向尚未接驳污水渠的业主发出法定通知书，要求他们在通知书指明的限期前进行工程，以把村屋的污水输往公共污水渠。如村屋业主未有遵从法定通知书的规定，环保署会考虑采取检控行动。在 2017 年至 2021 年期间，环保署就未有遵从通知书共提出三宗检控，其后均因业主长期离港或环保署信纳因疫情关系导致延迟完工而撤控。

3

部门的执管职权

3.1 政府采取以投诉为主导的方式，处理新界村屋欠妥排污设施引起的污染及环境卫生滋扰问题。环保署、食环署及地政总署各自的执管职权如下。

环保署

3.2 环保署主要透过执行《水污染管制条例》，保护香港水体。《水污染管制条例》旨在管制非法排放污水到本港水域的污染，重点管制工商业污染源及污水处理厂的排放。根据该条例，任何人不得将污水排入水质管制区内的香港水域或将住宅污水排入公用雨水渠。任何人（包括业主或占用人）将任何废物或污染物质排放或促使排放入水质管制区内的香港水域，即属犯罪，可处监禁六个月，并处罚款 200,000 元（第二次定罪或其后定罪可处罚款 400,000 元），以及另处每天罚款 10,000 元。

3.3 环保署认为，整体来说，工商处所为大型主要污染源，不同类型的污水排放普遍较村屋污水更容易污染环境，后果更为严重。因应可用人力资源，环保署会把查察或监察工商处所的污水排放列为较优先的工作。虽然新界村屋数目庞大，但大多处于较偏远的郊区及位置分散，涉及排污量亦相对较低。经妥善地使用及定期维修保养的化粪池系统对环境的影响相对较轻。因此，环保署考虑到人手资源的限制，查察或监察新界村屋化粪池系统被列为较次要的工作。该署采取以投诉为主导的方式，处理与化粪池系统引起的污染及滋扰问题。

3.4 在接获有关新界村屋排污设施欠妥的投诉后，环保署会根据部门订下的程序和指引，展开调查及派员到场视察，检查相关的化粪池系统及雨水渠，包括要求住户出示近期清除淤泥及维修

工作记录以协助调查。如发现有不正常渗漏迹象，环保署人员会追查源头，并在可行情况下进行色粉测试，以确定不正常渗漏源头，并在确定排污设施有不善之处后向有关户主发出警告信，要求尽快按照《村屋污水排放指南》检查及妥善维修相关设施。环保署除回复投诉人调查进展，亦会适时作出跟进巡查，以确认污水问题有所改善。

3.5 如有关户主（业主／住户）不采取改善措施而导致污水被排放至附近河道、水域或公用雨水渠，构成污染香港水域或公用雨水渠的情况，环保署会收集污水样本进行测试，并按《水污染管制条例》提出检控。环保署指出，在现时的法律框架下，检控所需的举证责任非常严格。在执行管制时，环保署人员必须当场截获新界村屋内有污水正在排放及即时抽取足够污水样本（约 3 公升），且确认排放源头和最终的排放点为香港水域或公用雨水渠。

3.6 环保署若发现投诉个案涉及其他部门的执管范围，会按部门的职权作出转介，例如地政总署可按批地文件中有关污水处理条款，跟进化粪池系统的维修，要求户主纠正；食环署可跟进化粪池运作引起的环境卫生滋扰问题；渠务署可审批渠管接驳至公共污水渠等。该署会按调查结果将个案安排至相关部门按其职责同步跟进。

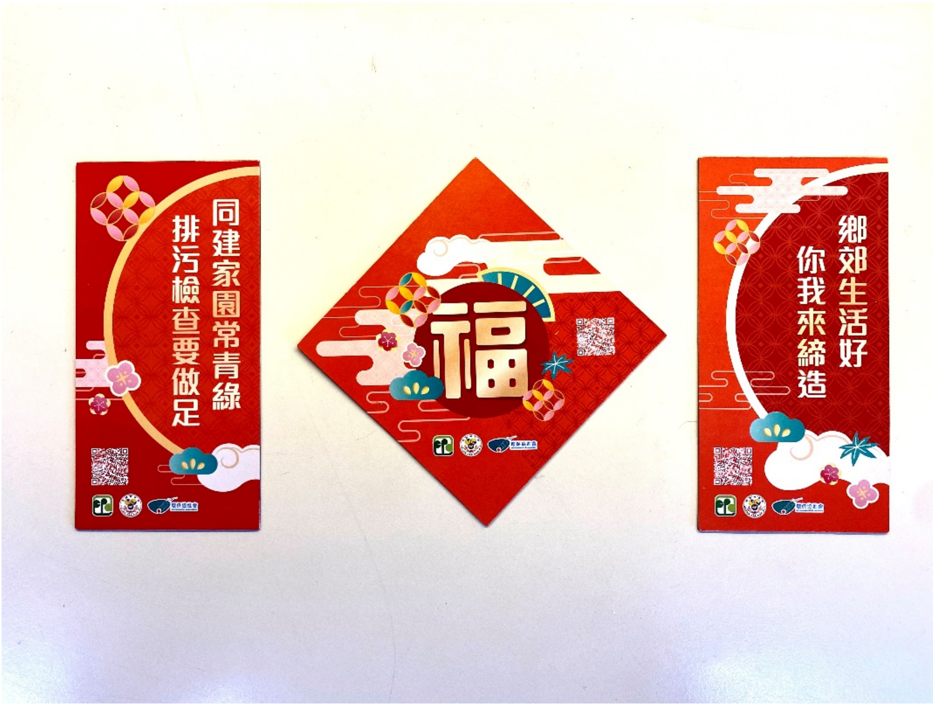
环保署宣传工作

3.7 为向未有接驳公共污水系统的乡村加强推广妥善使用和定期检查化粪池系统，以免引起水污染的问题，环保署于 2022 年底展开宣传工作。在新界乡议局的支持下，环保署制作了网页及一套磁石贴作为宣传品，派发予全港未有接驳公共污水系统的乡村村民。宣传品上印有二维码，可连结到环保署新推出的网页 [4]，内有使用化粪池系统需注意事项以及清理化粪池系统的承办商资料。

---

[4] 网页连结：https://www.epd.gov.hk/epd/sites/default/files/epd/english/environmentinhk/water/guide_ref/files/tips_septic_tank.pdf

图 2：环保署用作宣传的磁石贴
（图片由环保署提供）



3.8 此外，环保署亦向有关乡村村代表发信，邀请其提醒村屋住户须正确使用及定期检查化粪池系统、经常清除淤泥，并且在有需要时立刻维修，确保能有效地发挥化粪池系统的作用，避免引致环境污染、卫生及滋扰问题。该署亦在派发宣传品的同时，一并讲解操作保养化粪池系统的良好方法。环保署已于 2023 年 1 月起陆续派发宣传品，至 2023 年 6 月下旬，已派发约 27,000 套至 300 多条乡村，占整个项目的预计派发目标超过 70%。

食环署

3.9 食环署在跟进新界村屋的排污设施欠妥而造成环境卫生滋扰的投诉时，主要是调查是否有构成妨扰或足以损害或危害健康的事项并跟进处理。

3.10 根据《公众卫生及市政条例》第 12 条，如任何处所或该条例所述事项（如排水管、粪渠或其他同类设施），其状况足以构成妨扰或足以损害或危害健康，食环署人员可根据条例第 127 条循简易程序处理该妨扰事故。食环署人员在接获有关投诉后，会

进行实地调查。如发现有该条例指明的妨扰事故存在，食环署会按条例第 127 条发出「妨扰事故通知」予有关人士，规定该名人士须在指明期限内减除有关妨扰。如该名人士没有遵从「妨扰事故通知」，食环署会提出检控，违例者最高可被判处罚款 10,000 元及就妨扰持续每日罚款 200 元。

3.11 如有关人士因没有遵照「妨扰事故通知」被法庭定罪而有关妨扰仍然持续，食环署会向法庭申请「妨扰事故命令」，要求在指明期限内遵从有关规定。任何人士如没有遵从「妨扰事故命令」的规定，该署会提出检控，违例者最高可被判处罚款 25,000 元及就妨扰持续每日罚款 450 元。

3.12 食环署能否根据《公众卫生及市政条例》发出「妨扰事故通知」须视乎实际情况而定。曾有个案显示，投诉人表示有污水流出，怀疑有渠管淤塞，但该情况是不定时发生的。如食环署人员在进行实地调查当刻没有发现妨扰情况存在，便需再次视察，以确认妨扰情况是否确切存在。另在一些情况，投诉人发现大厦外墙有滴水情况，怀疑是排污设施欠妥，经该署人员调查后，发现是食水管破损导致滴水。在这情况下，该署会将个案转介水务署跟进。

3.13 食环署在跟进新界村屋的排污设施欠妥而造成环境卫生滋扰的投诉时，除须先确立妨扰事故是否存在外，还须进一步追查造成妨扰事故的源头及成因，以便发出「妨扰事故通知」予有关人士，并在通知上列明须采取的补救及维修项目以减除妨扰，例如在指明期限前将淤塞的沙井清理妥当。食环署在调查期间主要会目视检查有否排污喉管破损；如有合理理由怀疑个别喉管是妨扰事故的源头，便会进行色水测试确认。然而，如造成妨扰事故的源头涉及属地底设施的化粪池系统，或涉及多于一间村屋，则追查源头的工作十分困难，进行色水测试的作用不大。

3.14 食环署表示，由于新界村屋规划仍未完善，很多时会涉及违规接驳喉管及非法排放污水，甚至多个建筑物及有关排污设施的结构、设计、接驳等，该署人员没有这方面的专业知识。而由于这些情况可能属其他部门（例如地政总署及环保署）的执管范围，因此食环署会转介个案至相关部门跟进，例如未有将新界村屋排污渠接驳至污水处理设施（包括直接将污水渠接驳至雨水渠）的个案转介至环保署，或新界村屋化粪池未有妥善维修而漏出污水

的个案转介至地政总署及环保署。

地政总署

3.15 一般以私人协约及建屋牌照方式批出的村屋，批地文件载有条款，规管承批人／持牌人须自费建造合适的排水渠设施，以妥善处理及排放其村屋所产生的污水／废水，并达至地政专员满意的程度，及／或不得将污水在其地段流至毗邻土地或容许任何腐烂、令人反感、难闻、有害、有毒的排泄物摆放在该地段任何部分，并须把上述污秽物按食环署[5]的批准或要求妥善处理。土地契约并无条款规管地下渠管位置。地政总署表示，现行就新界村屋排污设施的规管主要涉及化粪池和渗水井系统。改动村屋的化粪池和渗水井系统的位置须事先取得分区地政处的批准。

3.16 地政总署指出，土地契约是政府以业主身份与土地业权人签定的契约，并不是法例，故不涉及起诉或检控。在审视有否违反土地契约条款时，须视乎契约内容和违规程度等因素决定可否进行执行契约条款行动，地政总署一般需征询法律意见。

3.17 该署表示，新界村屋排污设施的监督一直以执法行动为主导，并由环保署及食环署负责。涉及新界村屋排污设施欠妥而构成环境卫生滋扰的投诉，地政总署会按附于排水工程豁免证明书的「乡村式屋宇的排水及卫生规定」转介环保署按《水污染管制条例》采取执法行动，亦会按需要转介食环署跟进。

3.18 地政总署表示，分区地政处接获投诉后，一般会进行实地视察，然后将视察结果转介相关部门（例如食环署和环保署）跟进和执法，并由相关专业部门确立污水渗漏源头及有关排污设施有否欠妥而造成环境卫生滋扰或污染，当中涉及专业判断。该处亦会发劝谕信，要求事涉村屋业权人正视及处理排污设施，避免引起环境卫生问题。若专业部门确立了排污源头，证明有违反土地契约条款的情况，分区地政处会向村屋业权人发出「警告信」，要求村屋业权人纠正问题，在期限届满后若有关问题仍未获纠正，地政处会将该「警告信」在土地注册处注册（俗称「钉契」）。由于须确立污水渗漏源头，亦要审视土地契约内容、违规程度及征询法律意见，地政处才可确立有否违反土地契约条款，故一般执

[5] 见注 2。

行契约条款的行动过程需时。

3.19 地政总署指出，在转介投诉予其他部门时，由于事涉屋宇及其排污设施经已落成，相关部门一般会根据目测及色水测试等方法查找有关设施是否有破损或渗漏，因此，地政处一般不会在转介投诉时一并把申请人曾提交的渠务工程图则或渠务报告等交予相关部门。然而，若有关部门要求地政处提供相关资料以协助调查，地政处会全力配合及提供所需资料，以便有关部门尽快查找排污设施的渗漏源头。

3.20 此外，地政总署表示，规管私人地段的个别土地契约安排，由于横跨不同年代和涉及不同位置，内容不尽相同，是否载有条款监管排污设施不能一概而论。举例来说，如果有关村屋位于根据集体政府契约于 19 世纪初批出的旧批约屋地，由于年代久远，相关地契并无涉及规管兴建排污设施的条款，地政总署便难以根据地契条款采取执管行动。现有批地文件已载有相关条款（**第 3.15 段**）。

4

问题的现况、投诉处理及执管

化粪池系统的估算数目

4.1 环保署曾在2016年作出估算，全港有超过80,000个村屋化粪池系统。截至2022年底，从旧有化粪池系统转驳至乡村公共污水收集系统的新界村屋数目约有17,000间。换言之，仍有数以万计的村屋化粪池正在使用中。

乡郊地区的水质

4.2 环保署设有常规水质监测计划，定期监测本港海水水域、主要河溪及泳滩的水质，以审视这些水体的整体状况，监测长期的水质变化趋势，以提供数据作水质管理和水污染管制之用。环保署自1986年起进行的常规河溪水质监测计划，涵盖流经新界区或市区大型河溪的主河道和支流，于其上游及下游设立一个或以上具代表性的监测站。计划亦包括监测一些位于乡郊地区及离岛的细小河溪。现时监测计划已涵盖30条河溪及82个监测站。

4.3 环保署一直使用水质指数来反映河溪的整体健康状况。政府多年来持续实施多项污染管制措施，香港的整体水质状况稳步地有所改善。在2021年，获得「极佳」评级[6]的河溪监测站已增至49%，获得「良好」评级的则有32%。至于评级为「恶劣」或「极劣」只有9%。

---

[6] 《香港河溪水质》报告中指，水质指數与保育水生生物的主要实益用途有关，以溶解氧、五天生化需氧量和氨氮水平这3项主要水质参數作为评估基础，反映河溪的整体水质健康狀况，并将其分为「极佳」、「良好」、「普通」、「恶劣」和「极劣」5个评级。

4.4 截至 2022 年底，最多未有铺设公共污水收集系统乡村的地区为元朗区及北区（**第 2.35 段，表 1**）。根据 2021 年的《香港河溪水质》报告，北区的一条主要河道梧桐河，水质指标整体达标率为 84%，位于该河流的三个监测站获「良好」至「极佳」的水质指数评级。双鱼河是梧桐河的支流，2021 年的水质指标整体达标率为 71%，位于该河流的三个监测站录得「普通」至「良好」的水质指数评级。

4.5 元朗河是元朗区流经乡郊地区、人口密集的元朗新市镇及旧墟的一条主要河道，在汇合锦田河后流入后海湾。2021 年，元朗河的水质指标整体达标率为 41%，其两个上游监测站分别维持「恶劣」及「普通」评级，其两个下游监测站则录得「恶劣」及「极劣」评级。锦田河的水质指标整体达标率为 38%，其两个监测站分别录得「恶劣」及「极劣」评级。

4.6 根据 2020 年及 2021 年的《香港河溪水质》报告，屯门河的一个上游监测站连续两年录得「恶劣」评级，主要是受到未铺设排污设施乡村地区排放的影响。

4.7 此外，根据 2020 年及 2021 年的《香港河溪水质》报告，2020 年及 2021 年分别有 26%及 27%监测站录得「高」或「极高」的大肠杆菌含量[7]（即超逾每百毫升 10,000 个）。环保署解释，大肠杆菌含量属「极高」的河溪监测站，多位于新界西北部，主要是受到附近禽畜农场的排放、未铺设公共污水渠的乡村地表径流、以及旧区内错误接驳污水渠的影响。

4.8 上述资料显示，部分乡郊地区的水质仍不理想，不排除是受到未有铺设公共污水收集系统的村屋的排放所影响，尤其若村屋的排污设施欠缺妥善的维修保养，定必对附近的河溪水质构成负面影响。

[7] 所有温血动物（包括人类、禽畜、宠物及鸟类等）的粪便都含有大肠杆菌，因此水体的大肠杆菌含量被普遍用作为监测及评估粪便污染程度的指标。

新界村屋排污设施的投诉

1823 转介的投诉和负责部门的服务承诺

4.9 1823 会根据投诉人提供的资料，并按事发地点、类别，将投诉按部门负责的范畴转介相关部门跟进。有关的转介安排及各部门的服务承诺如下：

表 2：1823 转介相关投诉的准则及部门的服务承诺

部门	负责范畴	服务承诺
地政总署	新界村屋渠管破损、漏水、淤塞或渠管接驳等非结构性破损问题	10 个历日内回复或先给予简覆。如未能在接获个案后 21 个历日内给予具体回复，会先把工作进度告知投诉人
食环署	公众地方因建筑物外墙的排水渠管或沙井淤塞所引起的环境卫生问题（如污水涌出街道）	10 个历日内给予初步回复。如在接获个案后 30 个历日内未能给予具体回复，食环署会把工作进度告知投诉人
环保署	非法排放污水问题	30 个历日内给予最终回复
渠务署	公众渠道淤塞、损毁及污水 / 粪便涌出的情况	水浸及渠道淤塞： 于当天午夜 12 时前或翌日正午 12 时前到场跟进及回复 其他投诉 / 查询： 如部门未能于 10 个历日内提供最终回复，亦会先提供简覆或中期报告

4.10 1823 表示，没有有关新界村屋排污设施欠妥投诉的分项统计数字。此外，除 1823 外，市民亦可直接向相关部门投诉。

部门接获的投诉

4.11 环保署、食环署及地政总署在 2016 年至 2022 年期间接获有关新界村屋欠妥排污设施的投诉数目如下：

表 3：部门接获新界村屋排污设施欠妥而造成环境卫生滋扰或污染的投诉宗数

年份	地政总署（见下文第 4.12 段）	食环署（括号内数字代表涉及同时投诉其他部门的个案数目）	环保署（括号内数字代表涉及同时投诉其他部门的个案数目）
2016	870	84(4)	189(118)
2017	1,020	102(16)	241(159)
2018	1,197	85(20)	283(177)
2019	1,026	92(23)	254(164)
2020	876	91(25)	351(231)
2021	832	117(33)	406(284)
2022	604	115(46)	234(178)
总数	6,425	686(167)	1,958(1,311)
平均	918	98(24)	280(187)

4.12 **表 3** 显示，在 2016 年至 2022 年期间，环保署共接获 1,958 宗投诉，平均每年 280 宗，当中有 187 宗（67%）的个案涉及同时投诉其他部门。食环署则共接获 686 宗投诉，平均每年 98 宗，当中有 24 宗（24%）涉及同时投诉其他部门。地政总署在 2016 年至 2022 年共接获 6,425 宗有关渠务设施的投诉，平均每年 918 宗，但该署没有备存分项数据，故此除了化粪池和渗水井外，上述投诉数字亦包括其他渠务设施的投诉，例如雨水渠、路边排水渠、路面裂痕渗水及地面排水口淤塞等。

投诉涉及的排污设施

4.13 就接获的投诉，地政总署没有备存按排污设施划分（化粪池、沙井、渠管等）的分项统计数字、进行视察的次数、确立有欠妥排污设施的个案、采取行动的宗数、平均处理日数等统计资料。

该署认为，村屋排污设施欠妥而造成环境卫生滋扰及污染的问题一直由环保署和食环署跟进和执法，地政总署现时只备存投诉的整体数字，并无计划就接获的投诉进行细项统计。

4.14 2016 年至 2022 年，在环保署及食环署接获的投诉中，涉及渠管和化粪池的个案占最多（**表 4**）：

表 4：食环署及环保署接获的投诉所涉及的排污设施

年份 / 部门		化粪池	沙井	渠管	其他	总数
2016	食环署*	52	6	26	0	84
	环保署#	67	9	96	24	196
	合计	119	15	122	24	280
2017	食环署	59	13	30	0	102
	环保署	67	16	130	28	241
	合计	126	29	160	28	343
2018	食环署	50	7	29	3	89
	环保署	86	17	147	31	281
	合计	136	24	176	34	370
2019	食环署	53	10	30	0	93
	环保署	91	7	123	39	260
	合计	144	17	153	39	353
2020	食环署	49	11	34	2	96
	环保署	98	12	214	35	359
	合计	147	23	248	37	455
2021	食环署	68	14	42	3	127
	环保署	128	20	181	93	422
	合计	196	34	223	96	549
2022	食环署	57	13	45	6	121
	环保署	81	15	99	44	239
	合计	138	28	144	50	360
总数	食环署	388	74	236	14	712
	环保署	618	96	990	294	1,998
	合计	1,006	170	1,226	308	2,710

*食环署指，「其他」的个案包括涉及路面裂痕、雨水渠、非法排污的投诉。部分个案涉及多于一个排污设施，因此上表于个别年份的个案总数或会比表 3 的为高。

#环保署指，「渠管」的投诉包括新界村屋附近渠管，例如地面排水渠。「其他」的投诉包括：洗衣机排放、未能确定源头的渗漏／滴水／排放等。个别个案涉及多于一个排污问题，或在调查后发现个案并不关于村屋排污，因此上表于个别年份的个案总数或会与表 3 的不同。

4.15 环保署指出，自新冠病毒病于 2020 年年初爆发后，该署就新界村屋环境问题接获的投诉有所增加，但经调查后确立排污设施需要改善的个案并无明显增加（**见下文第 4.17 段**）。

部门的跟进工作

环保署

4.16 在 2016 年至 2022 年期间，环保署每年就每宗投诉个案巡查的次数为 2.25 次至 3.01 次不等。视察的次数如下：

表 5：环保署就投诉所进行的视察次数

年份	投诉	巡查次数	平均巡查次数
2016	189	542	2.87
2017	241	631	2.62
2018	283	852	3.01
2019	254	694	2.73
2020	351	790	2.25
2021	406	959	2.36
2022	234	702	3.00

4.17 2016 年至 2022 年，环保署确立排污设施需要改善及污染雨水渠的个案分别有 326 宗及 201 宗（**表 6**），即平均每年分别有 47 宗及 29 宗。就确立有污染雨水渠的个案，环保署指部分涉及污水不正常渗漏，难以收集污水样本，亦有部分个案未能确定排放源头。

4.18 对于确立排污设施需要改善的个案，环保署会因应情况作出劝谕或警告。2016 年至 2022 年，该署每年发出的劝谕或警告次数为 61 至 153 次不等，相关的统计数字如下：

表 6：环保署确立排污设施需要改善和污染雨水渠的个案数目及采取的跟进行动

年份	接获投诉	确立排污设施需要改善的个案数目	确立有污染雨水渠的个案数目	作出劝谕/警告的次数	平均处理时间*(天)
2016	189	28	24	61	56
2017	241	49	36	93	29
2018	283	61	43	136	44
2019	254	51	29	73	38
2020	351	50	25	87	62
2021	406	54	30	153	31
2022	234	33	14	69	34
总数	1,958	326	201	672	--
平均	280	47	29	96	--

*以开立投诉个案直至完成最后跟进巡查的日期计算，涵盖追查污染源的过程，一般包括现场视察、联络村屋业主/住户进行色粉测试、渠管网络追踪、了解村屋业权、联络村代表协调、按需要发出警告信、联络相关部门作同步跟进及提供资料协助调查等。

4.19 环保署指出，绝大部分投诉均只涉及化粪池系统的溢流及不正常渗漏至村屋附近地面或村内私人渠管，而非直接将污水排放入香港水域或公用雨水渠，因此环保署未能按《水污染管制条例》提出检控。在 2016 年至 2022 年期间，没有村屋业主因违反《水污染管制条例》而被检控。

4.20 环保署于 2023 年引入探地雷达（**图 3**），透过扩增实境，

将所探测的结构立体呈现在平板电脑上。这非破坏性仪器可探测平地底下或墙身后的不同层次物料的结构，例如地下的管线、电缆、水管、钢筋等，可以协助查找地底的污水流向及非法接驳。该署指，曾有投诉个案涉及的渗水地方，位处两间村屋之间，两间村屋的业主均认为是对方的责任。环保署人员遂利用探地雷达，探测到渗水的流向，成功令其中一间村屋的业主承认责任，并作出维修。

图 3：探地雷达



图 4：探地雷达所得的影像



图 5：环保署人员利用探地雷达探测地底结构
（图片由环保署提供）



<u>食环署</u>

4.21 在 2016 年至 2022 年期间，食环署每年就每宗投诉个案巡查的次数为 1.17 次至 1.59 次不等。视察的次数如下：

表 7：食环署就投诉所进行的视察次数

年份	投诉	巡查次数	平均巡查次数
2016	84	112	1.33
2017	102	119	1.17
2018	85	135	1.59
2019	92	118	1.28
2020	91	128	1.41
2021	117	167	1.43
2022	115	152	1.32

4.22 在 2016 年至 2022 年期间，在食环署接获的投诉个案中，

确立有造成环境卫生滋扰的个案只有四宗。食环署表示，就这类投诉个案，很多时并不能以目测方式判断造成卫生滋扰的成因和源头，而且亦涉及其他部门的调查及执管工作。在各部门各司其职下，经调查后证实与食环署职权范围直接相关的个案甚少。相关统计数字如下：

表 8：食环署确立有造成环境卫生滋扰的个案数目及采取的跟进行动

年份	确立有造成环境卫生滋扰的个案数目	跟进行动			平均处理时间#(天)
		转介其他部门的个案数目	发出劝谕信的个案数目	发出「妨扰事故通知」的个案数目*	
2016	0	2	0	0	41
2017	2	3	1	0	30
2018	1	1	1	4	45
2019	0	0	0	0	37
2020	0	0	0	0	47
2021	1	2	1	2	36
2022	0	0	0	0	36

*由于同一单位可有多于一名业权人，发出妨扰事故通知的数目可能会多于确立有造成环境卫生滋扰的个案数目。
#处理时间以接获投诉的日期和完成回复日期的相距日数计算。

4.23 2017 年有两宗确立造成环境卫生滋扰的个案，食环署指虽然发现有妨扰情况存在，但当时经调查后仍未能确定造成妨扰事故的源头及应负上法律责任的人士的身份，故未能发出「妨扰事故通知」。由于该两宗个案可能涉及化粪池未有妥善维修而漏出污水，引致环境污染，故食环署将个案转介给分区地政处及环保署同步跟进。环保署其后就该两宗个案回复食环署，相关环境滋扰已终止。

4.24 在 2018 年发出的四张「妨扰事故通知」，是针对该年的

同一投诉个案，分别于 2019 年及 2021 年发出给被投诉单位的两名业权人。

4.25 在进行是项主动调查期间，本署曾随同食环署实地视察，了解部门如何调查投诉。投诉人指某村屋的沙井有污水流出，食环署人员表示，在数次视察中，均未有发现有污水流出。此外，除了被投诉的村屋，事涉沙井附近亦有数间村屋，故食环署人员单凭现场环境难以确认事涉沙井是属于被投诉的村屋。

<u>地政总署</u>

4.26 2017 至 2022 年期间，地政总署共有两宗因应村屋排污设施欠妥而采取执行契约条款行动的个案。第一宗是在 2016 年 3 月，环保署告知分区地政处，该署的色水测试确认某村屋的化粪池有异味污水渗漏至地面，并指该村屋涉及改动喉管。地政处在 2016 年 4 月及 5 月就事涉村屋将污水渠接驳至雨水渠的问题，发劝谕信给业主要求纠正。由于化粪池的渗漏持续，地政处向业主发出警告信（下文**第 5 章**个案（三））。

4.27 另一宗是在 2021 年 6 月，环保署在某村屋的渗水井进行色水测试，结果显示该渗水井有排放至附近的雨水渠，该署将结果交给分区地政处。地政处在同月向业主发出劝谕信，要求他进行检查及维修。然而，环保署在同年 7 月及 11 月再进行色水测试，显示化粪池的污水仍出现在附近的雨水渠。地政处遂于 2022 年 1 月，向业权人发出警告信，要求他纠正违契事项。（下文**第 5 章**个案（六））

4.28 地政总署表示，就执行契约条款而言，在确立村屋业权人有否违反土地契约条款时，须视乎契约内容、违契事项及严重程度等因素而定，举证方面亦依赖专业部门的专业判断，分区地政处亦须征询法律意见。因此，一般执行契约条款行动的过程需时，无法即时解决因排污设施欠妥而构成的环境污染及滋扰问题。

4.29 另一方面，若分区地政处只基于排污设施欠妥便向有关物业采取重收／转归行动，做法将与问题的严重性及其他法例的罚则不成比例。因此，即使证实有违反土地契约条款的情况，分区地政处一般会先向村屋业权人发出「警告信」，要求村屋业权人纠正问题；在期限届满后若有关问题仍未获纠正，地政处会将该

「警告信」在土地注册处注册（俗称「钉契」）。地政总署认为，对于已经入伙的村屋业主而言，钉契并不能有效促使相关业主正视问题，所以执行契约条款行动并不是处理排污问题的上佳方法。

部门间的协作

4.30 在本主动调查进行期间，环保署主动邀请食环署共同研究如何加强两署的合作，以提升处理新界村屋排污设施欠妥的投诉的效率。两署于 2022 年 10 月举行跨部门会议，会上双方同意加强联合巡查机制；互相交换调查所得的资料并进行商讨，以加快调查进度；如情况合适一同向事涉的村屋业主 / 住户发出劝谕或警告信，以加大阻吓力；以及如有需要，尽快通知其他相关部门（如地政总署）一同跟进投诉。

4.31 环保署表示，近期曾透过联合行动成功解决一宗涉及化粪池的投诉。2022 年 4 月，环保署接获民政事务总署转介，某村屋附近地下有污水流出地面的投诉。环保署同时将个案转介食环署作同步跟进。同月，环保署到场视察，发现有污水从村屋围墙底部及附近混凝土地台的缝隙渗出，怀疑与事涉村屋的化粪池有关。该署人员便随即向全幢村屋的相关人士发出警告信，要求定期清理化粪池设施。

4.32 2022 年 5 月，事涉村屋地下的业主向环保署表示，已聘请承办商检查化粪池设施，怀疑有水从屋外渗入化粪池，故已联络水务署，以检查屋外的供水管。同年 8 月，水务署调查后证实其供水水管没有渗漏，但发现一条藏于地下的私人排水喉管有破损。环保署知悉情况后，随即联络食环署、地政总署、水务署、民政事务总署及村代表于 9 月进行联合视察，在村屋不同位置的排水位进行色水测试。综合调查结果，部门确认一条埋在地下的雨水排水管有收集事涉村屋的洗濯排水，而该排水管怀疑严重淤塞并有破裂，导致长期有洗濯排水及雨水流入化粪池系统。由于事涉村屋位于斜坡，雨季时，地下水、经地下破裂雨水排水喉管收集的雨水及洗濯水，会夹杂化粪池渗出的污水，从村屋围墙底部及附近混凝土地台底部的缝隙渗出地面。

4.33 环保署于是发出警告信，敦促有关业主就化粪池、破裂雨水排水喉管及其收集系统进行所需维修。同年 10 月，环保署到场

跟进，知悉地下喉管修复工程已经完成，并确认没有污水从地面流出。

4.34 环保署指出，该个案性质复杂，与处理一般村屋化粪池出现满溢或破损的个案截然不同，故不能只靠单一部门处理，而须经过多个部门协作调查，包括：水务署在前期采取漏水噪声检查及进行土地开挖，证实其供水喉管没有渗漏，并发现有破裂的私人排水喉管藏于地下；环保署在跨部门联合视察中进行色水追踪测试，才能确定污水渗漏的主因及找出根治方法。

5

个案研究

5.1 从部门提供涉及跨部门协作而处理时间较长的个案中，本署拣选了其中六宗，以展示部门在处理新界村屋欠妥排污设施的投诉时的情况。个案详情如下：

个案（一）：部门未有制订资料交换机制，影响个案跟进效率

5.2 2020 年 11 月及 2021 年 1 月，食环署经 1823 接获两名市民投诉，指某村屋有污水流出至公众地方的道路上，并传出臭味。食环署的实地视察发现现场有臭味的积水。该署先后将两个个案转介给地政总署及环保署，以同步跟进怀疑有破损的地底渠管设施及化粪池。环保署的视察虽然发现事涉村屋附近有污水，但污水没有渗漏至附近明渠，因此不涉及非法排放污水至附近水体的情况，未能按《水污染管制条例》采取进一步行动。

5.3 分区地政处接获转介后未能确定渗漏源头，故要求食环署提供确实位置及有关污水渗漏的资料。因应分区地政处的要求，食环署在 2021 年 2 月向该处提供视察的相片及地理位置图，同时要求该处提供事涉村屋的排水设施图。2021 年 2 月至 5 月，食环署的实地视察仍发现事涉地点有积水，但未能找到污水的源头。食环署于 2021 年 3 月至 5 月期间，共三次向地政处发出催办电邮，均没有获覆。

5.4 2021 年 5 月底，食环署在事涉村屋进行色水测试。同年 6 月底，食环署接获化验结果，显示事涉村屋的厕所渠管系统有漏水。该署于 7 月向事涉业主发出「妨扰事故通知」，要求进行维修。食环署于 8 月再进行视察，事涉业主提供了维修的单据，而现场未有发现水渍，故该署认为「妨扰事故通知」已获遵办。投诉人在该署视察时亦表示，情况已有改善。

5.5 在本调查进行期间，因应本署要求部门就此个案提供工作记录，分区地政处翻查记录后发现，在接获食环署 2020 年 11 月及 2021 年 2 月的转介后，曾要求食环署提供确实位置等资料，但一直未有收到食环署的回复，故未能进一步跟进。分区地政处于 2022 年 12 月向食环署了解个案的最新情况，获悉该署已于 2021 年 7 月发出「妨扰事故通知」并获遵办，地政处同时向食环署澄清未有收到该署索取排水设施图的要求及催办电邮，而该处亦没有事涉村屋的排水设施图。

个案（二）：部门一方面未能从各自的调查找出污染源头，另一方面又未有尽早安排联合视察以处理问题

5.6 2020 年 1 月，某村屋的地下住户向 1823 投诉，楼上单位非法排放污水。1823 将个案转交环保署及食环署跟进。同月，投诉人向环保署表示，楼上单位透过一条渠管，将冲洗天台及带有狗粪的污水排放至地面及怀疑属分区民政处维修保养的渠管，亦怀疑污水被排放至附近的明渠，造成环境卫生问题。环保署到场视察，未有发现排放，但相关渠管的出口附近有疑似狗粪、狗毛等。环保署在该位置进行色水测试，测试结果显示未有色水出现在附近的明渠。虽然如此，环保署仍向楼上单位的住户作出口头劝谕，提醒他不要排放废物至事涉渠管，另向投诉人解释跟进结果。该署同时要求 1823 将个案转介食环署及分区地政处跟进。

5.7 2020 年 2 月，食环署在事涉渠管的出口位置发现一个筲箕，内有浅啡色固体，投诉人指该渠管属非法安装。同年 3 月，食环署向楼上单位发出劝谕信，就有垃圾经天台雨水渠排放一事，要求住户检查污水渠及雨水渠。食环署并将个案转介环保署、地政总署及屋宇署同步跟进。屋宇署指，新界村屋渠管系统不属其职权范围。环保署则回复，早前曾收到相似的投诉，但个案未有违反相关环境条例，但表示如有需要，该署乐意与各部门一同进行视察。分区地政处在同年 6 月回复，请食环署及环保署先确立是否有卫生滋扰问题，待两署确立欠妥之处后，该处会考虑是否采取执契行动。

5.8 及至 2021 年 1 月（即事隔约一年后），投诉人向食环署表示仍有非法排放的问题。食环署再向楼上单位的住户发出劝谕信，并于同年 4 月再将个案转介地政总署及环保署。环保署再次

建议进行跨部门联合视察。同年 5 月，食环署与环保署一同视察并在投诉人及楼上的单位进行色水测试，发现投诉人位于地下单位的厕所污水渠错驳至雨水渠。食环署发出劝谕信要求该住户纠正。同年 6 月及 8 月，食环署再进行实地视察，没有发现卫生滋扰。

个案（三）：不当改动喉管容易造成污染

5.9 2016 年 1 月，环保署接获投诉指，某村屋的化粪池有污水渗漏的情况。环保署多次视察，每次均发现有污水在事涉村屋旁边，并有轻微异味。同年 3 月，环保署进行色水测试，确认事涉村屋的化粪池有污水渗漏至地面。环保署告知投诉人跟进结果，并发信给事涉业主，提醒他污水排放受《水污染管制条例》管制，所有污水均须经过适当的处理。

5.10 环保署同步转介个案给分区地政处及食环署，并向地政处指出，色水测试结果显示事涉村屋的化粪池有不正常渗漏，该署在 2015 年曾转介同一间村屋涉及改动喉管的问题，但情况仍未改善；另请食环署跟进臭味问题和卫生问题。

5.11 由于地政处在审批事涉村屋时，渠务署未曾要求业主提交渠务报告，故该处没有该村屋渠管资料的记录。地政处遂回复环保署指，会就改动渠管一事征询渠务署意见，并指早前已收到分区民政处回复，事涉村屋业主已就之前的改动喉管个案完成维修工作。由于怀疑有所改动的渠管未曾获渠务署审批，故地政处在转介给渠务署时表示，未有证据显示改动渠管违反地契。该处亦将个案转介给食环署，指环保署已确认化粪池有不正常渗漏，请食环署在地政处跟进的同时亦考虑采取跟进行动。

5.12 就化粪池渗漏事宜，地政处于 2016 年 4 月向事涉土地拥有人发出劝谕信，指环保署实地测试显示，其村屋化粪池有渗漏，地政处要求地段业权人尽快安排作出纠正，解决污水溢出的问题。渠务署回复地政处，指经实地视察后，怀疑事涉村屋的污水渠接驳至雨水渠系统。地政处遂向环保署查询，事涉村屋的排污渠是否接驳至雨水渠系统。环保署回复指，早前的投诉已指出事涉村屋的渠管问题，该署当时已请地政处尽早要求事涉业主纠正。同

年5月，地政处再次发出劝谕信给事涉业主，要求在一个月内纠正污水渠接驳至雨水渠的问题。

5.13 食环署则在2016年5月及8月视察，没有发现渗水或积水，卫生情况令人满意。

5.14 2016年9月，地政处通知渠务署、食环署、环保署及分区民政处指，事涉村屋污水渠接驳至雨水渠的问题已获修正，惟投诉人表示环境卫生问题持续，请各部门跟进。同月，渠务署的视察确认事涉污水渠已接驳至化粪池，但化粪池有渗出污水，影响环境卫生。同年10月，食环署的视察只发现现场有少量积水，遂清除积水并进行灭蚊防蚊；同时告知地政处投诉人关注化粪池渗漏问题，请该处考虑采取执契行动。

5.15 2016年11月，环保署应地政处的要求再次提供2016年3月进行的色水测试结果。2017年3月，因应环保署的调查显示事涉村屋的化粪池及渗水井系统有污水流出，怀疑违反地契条款，地政处向事涉业主发出警告信，要求他委任认可人士／注册结构工程师／注册专业工程师妥善检查及维修排污系统，并在发信日期起计28天内，向该处提供由认可人士／注册结构工程师／注册专业工程师报告，以证明排污系统运作正常及停止渗漏。2017年5月，地政处接获业主提交的认可人士报告，在随后的现场视察亦未有发现污水从化粪池渗出。

个案（四）：遇上不合作的业主，部门难以跟进

5.16 2019年7月及9月，食环署先后收到两宗投诉指，两间村屋（「村屋甲」及「村屋乙」）的排污渠漏水及化粪池保养欠佳，现场有臭味。由于食环署的视察未有发现环境卫生问题，而个案可能涉及违规建造化粪池及排放污水，故转介给地政总署及环保署跟进。

5.17 2020年2月，其中一名投诉人向分区地政处提供补充资料，指「村屋甲」及「村屋乙」将污水排放至附近的雨水渠，亦有破损的化粪池。地政处转介给环保署同步跟进非法排放污水的问题。同年3月，就非法排污的投诉，环保署发信给事涉业主，要求尽快检查建筑物的排污设施及进行维修。「村屋乙」业主其后

向环保署表示已清除化粪池淤泥，并提供了承办商检查化粪池的相片（包括封去化粪池溢喉的相片）及单据。「村屋甲」业主则向环保署表示地政处及食环署已要求他纠正化粪池问题，并会再安排承办商检查。

5.18 2020 年 4 月，投诉人向环保署指现场仍有臭味。环保署就个案查询回复地政处，并建议地政处按其规管及职权范围对村屋的排污系统采取行动。由于环保署未有提供确立渗水源头的资料或色水测试记录，故地政处认为未有足够证据就怀疑违反土地契约采取行动。尽管如此，地政处于同月发劝谕信给「村屋甲」的业主，要求改善化粪池破损的情况。同年 5 月，环保署再作实地视察，「村屋乙」业主当时指化粪池连接去雨水渠的溢喉已经封上，但他拒绝让环保署打开化粪池检查，亦将雨水渠盖封边。环保署遂请地政处协助以进入「村屋乙」的范围以检查其位于政府土地上的雨水渠。

5.19 2020 年 9 月，因应环保署指「村屋乙」业主未经批准围封屋外的政府土地，地政处采取土地管制行动。2020 年 10 月，地政处与环保署进行联合视察，成功确认化粪池的溢喉已封上。

个案（五）：即使部门跟进，仍未能有效根治问题

5.20 2018 年 1 月，食环署接获 1823 投诉，某村屋后巷的沙井淤塞，有污水及污物从该沙井流出，以致附近有臭味及影响环境卫生。之后，投诉人多次投诉渗出污水的情况反复出现。个案曾被转介至食环署、分区地政处、环保署及建筑署等跟进。

5.21 2018 年 12 月及 19 年 2 月，地政处发信给事涉业主，要求尽快处理沙井淤塞及清理有问题的沙井。2019 年 4 月，地政处再次去信业主，指同月的跨部门（即食环署、环保署、地政总署及建筑署）联合视察显示，沙井出水口设计阻碍了正常去水造成淤塞，要求业主尽快进行改善工程。事涉业主曾在同年 5 月向食环署表示已进行维修。惟同年 6 月，投诉人再投诉有污水渗出。相关部门再次向事涉业主提供专业意见，该业主表示会尽快进行维修。同年 7 月，环保署收到业主通知指有关改善工程已完成。然而，投诉人之后继续投诉指仍有污水渗出。

5.22 食环署大部分的视察均未能发现事涉沙井溢出污水的情况，该署人员只在 2019 年 11 月及 2020 年 12 月的视察中，目睹有污水溢出。该署于是在 2019 年 12 月及 2021 年 1 月向有关业主发出「妨扰事故通知」，在其后覆查结果和进行色水测试，确认事涉沙井没有污水或色水溢出，故认为「妨扰事故通知」已获遵办。食环署亦曾向地政处指出，应从源头（即设计的问题）根治问题。至于环保署，由于大部分的视察未有发现事涉沙井溢出污水，而附近雨水渠亦未有发现污染物，故未有发现违反《水污染管制条例》的情况。该署亦指出，问题核心在于该业主未能妥善维修及保养事涉沙井，以致淤塞情况反复出现，请地政处按相关地契条款要求业主作出纠正，以彻底解决问题。

5.23 地政处曾多次向业主发出劝谕信，但该处认为，个案亦涉及由现行法例规管的水污染、污水排放及环境滋扰问题，而食环署及环保署负责执行相关条例。地政处曾就有关溢出污水的问题会否构成违反地契征询法律意见，但法律意见认为未有足够证据确立有违反地契的情况，故最终没有采取执契行动。

个案（六）：部门不了解其他部门执管的限制

5.24 2021 年 5 月，环保署就某村屋化粪池漏出污水致恶臭的投诉进行视察，没有发现化粪池附近有不正常渗漏迹象，但怀疑该化粪池的排水管入口不正常。由于个案怀疑涉及化粪池的不当设计，故环保署将个案转介分区地政处。同年 6 月，环保署在事涉渗水井进行色水测试，结果显示该渗水井排放至附近的雨水渠。除了发劝谕信给业主，环保署亦将相关结果交给地政处。同月，地政处发劝谕信给业主，要求业权人在信件日期起计 28 天内聘请相关专业人士进行检查及维修。

5.25 2021 年 7 月，食环署收到另一宗针对相同地点的投诉，并转介给环保署。同月，环保署再实地视察，发现相关喉管仍驳至雨水渠，并将个案转介给地政处。翌月，地政处向环保署查询该化粪池的污水排放到雨水渠的情况是否仍然持续，以让该处考虑采取执行契约条款行动。9 月，环保署回复地政处，该署 8 月进行实地视察及色水测试的结果，显示违规情况仍未获纠正。

5.26 2021 年 9 月及 12 月，1823 再转介相同的投诉予地政总署，该署表示早前已收到环保署的转介，会进一步调查。环保署亦于 12 月告知地政处，该署于 11 月再次进行色水测试，结果显示事涉化粪池的污水在附近的雨水渠出现，违规情况由 2021 年 5 月持续，请该处尽早采取执契行动。

5.27 2022 年 1 月，分区地政处回复环保署表示，该处没有处理污染或渠管的专业知识，没有能力确认违规情况是否如业主所指般已获纠正，加上一般执行契约条款的行动需时，故此由该处采取执契行动并非合适，建议环保署根据《水污染管制条例》采取执法行动。环保署则回应指，由于《水污染管制条例》检控门槛严格，就渗漏个案，该署难以收集足够的污水样本，故该署一般会将个案转介给地政总署根据地契条款，要求业权人从根本作出纠正。环保署指地政处可以要求业权人提供由专业人士签发的报告，以证明已作出所需纠正，该署亦可就色水测试方面提供协助。

5.28 经审视投诉事宜及环保署同意协助进行色水测试，地政处随即在 2022 年 1 月向业权人发出警告信，指其化粪池及渗水井系统有污水流出，违反地契条款，要求业权人委任认可人士／注册结构工程师／注册专业工程师妥善检查及维修排污系统，并在发信日期起计 28 天内，向该处提供由认可人士／注册结构工程师／注册专业工程师的报告，以证明排污系统运作正常及停止渗漏。

5.29 2022 年 2 月，业权人的亲属向地政处表示，改善工程已经完成，并附上相片作证。2022 年 3 月，地政处现场视察，没有发现有污水渗漏，并要求环保署进行色水测试，以证实有关渗水漏已停止。

6

本署的评论和建议

绪言

6.1 新界村屋若有欠妥的排污设施，例如化粪池破损或渗漏，可造成严重的环境卫生污染，亦可传播疾病。虽然政府一直在全港各区乡村建设污水收集设施，但仍有超过四成的乡村尚未纳入乡村污水收集系统计划（**第 2.35 段**），在可见的将来，这些乡村仍然需要依赖化粪池系统处理新界村屋的污水。

6.2 针对新界村屋欠妥排污设施的投诉，环保署可按《水污染管制条例》从是否有污染香港水体或排放污水至雨水渠的角度跟进；食环署可根据《公众卫生及市政条例》调查有否该条例指明的妨扰事故存在；地政总署则可从有关欠妥情况是否构成违反地契内的排污条款，采取适当的执行契约条款行动。由于执管责任分散于不同部门，部门之间的协作至为重要，否则难以有效解决问题或令跟进事倍功半。

6.3 综合调查所得，本署就环保署、食环署及地政总署对新界村屋欠妥排污设施的执管，有以下的评论和建议。

本署的评论

部门跟进投诉的协作欠妥善

6.4 新界村屋的兴建由地政总署审批，由该署发出的排水工程豁免证明书列明村屋必须符合「乡村式屋宇的排水及卫生规定」。该规定订明多项技术标准，包括屋宇的业主/住客必须时常保持化粪池操作正常，如有需要，须定期进行清除污泥工作。若新界村屋的排污设施欠妥而造成环境污染或卫生滋扰，执管则主力由

环保署及食环署负责。

6.5 环保署的资料显示，该署在2016年至2022年接获的投诉中，超过六成同时涉及投诉其他部门（**表3，第4.12段**），显示大部分投诉属跨部门个案。本署的调查发现，部门在跟进这类投诉时各有不同的限制，往往因而倾向转介投诉予其他部门跟进；但由于各部门对其他部门面对的限制不甚了解，以致投诉即使在部门之中经多番转介仍未获妥善解决。环保署、食环署及地政总署对各自的职能及权限的理解，以及认为其他部门可采取的跟进行动，撮要如下：

- 环保署：

  (i) 绝大部分投诉均只涉及化粪池系统的溢流及不正常渗漏，影响周边环境及卫生状况，而非直接将污水排放入香港水域或公用雨水渠，故未必违反《水污染管制条例》的规定，该署往往因此而不能根据该条例采取执法行动。

  (ii) 即使有排放至香港水域或公用雨水渠的情况，该署须收集3公升的样本，以符合条例下严谨的举证要求，而这举证要求对新界村屋排污设施而言可说是难以达到，令该署无法作出检控。

  (iii) 环保署认为，处理这类问题适宜透过地政总署按批地文件中有关污水处理的条款，从初期及源头出发，规范化粪池系统的兴建、维修保养及操作，要求住户作出纠正或改善；或透过食环署从环境卫生滋扰角度跟进，特别是没有涉及污水排入香港水域或公用雨水渠的个案。

- 食环署：

  (i) 由于食环署是根据法例进行刑事调查，所以举证的要求非常严格。除了须先确立妨扰事故是否存在外，还须进一步追查造成妨扰事故的源头及成因，才能发出「妨扰事故通知」。另一方面，调查工作亦不能对私人设备造成破坏，惟这类投诉个案，很多时并不能以目测方式判断造成卫生滋扰的成因和源头。而就新界村屋排污设施

的结构、设计、接驳等问题，食环署并无相关的专业知识。

(ii) 该署会按部门分工将涉及未有将新界村屋排污渠接驳至污水处理设施（包括直接将污水渠接驳至雨水渠）的个案转介环保署，或新界村屋化粪池未有妥善维修而漏出污水的个案转介至地政总署及环保署。

(iii) 食环署亦认为，如地政总署及环保署有足够权力，对非法改建或有破损的化粪池系统采取执管行动，将可以有效地从源头解决问题，不至于令问题恶化成卫生妨扰才处理。所以，应要求化粪池系统的拥有人必须定期维修保养化粪池，及妥善备存有关记录，以供相关政府部门人员查阅。

- 地政总署：

(i) 就执行契约条款而言，确立村屋业权人有否违反土地契约条款须视乎契约内容、违契事项及严重程度等因素而定，举证方面亦依赖专业部门的专业判断，分区地政处并须征询法律意见。因此，一般执行契约条款行动的过程需时，无法即时解决因排污设施欠妥而构成的环境污染及滋扰问题。

(ii) 地政总署认为，对于已经入伙的村屋业主而言，「钉契」并不能促使相关业主正视问题，所以执行契约条款行动并不是处理排污问题的上佳方法。

(iii) 新界村屋排污设施的监督一直以执法行动为主导，并由环保署及食环署负责。

6.6 上述显示三个部门对权责的意见分歧。本署的个案研究亦显示，环保署、食环署及地政总署在处理投诉时，跨部门转介及跟进工作欠妥善。在个案（六）中，环保署在发现个案涉及化粪池的不当设计后转介地政总署采取执行契约条款行动，并多次提供色水测试结果，但分区地政处指该处没有相关专业知识确认违规情况是否已获得纠正，加上一般执行契约条款行动需时，因此反建议环保署自行根据《水污染管制条例》采取执法行动。最后待

环保署解释条例的检控门槛及举证的困难后，地政处才向业权人发出警告信（**第 5.28 段**）。

6.7 在个案（二）中，个案先由环保署跟进，色水测试发现并无污水排放至雨水渠，该署曾向业主发出口头劝谕，虽然有继续跟进个案，但没有进一步寻找污染的源头，将个案转介食环署及分区地政处。食环署接手个案后曾向业主发出劝谕信，但又将个案再次转介给环保署。最终经投诉人多番投诉后，食环署及环保署才进行联合视察并成功找出源头，但与投诉人最初投诉的时间，已相距约一年四个月（**第 5.6 段及第 5.8 段**）。在个案（五）中，对于间断出现的沙井渗水问题，部门更是束手无策，环保署、食环署及地政总署均只期望其他部门能够处理问题（**第 5.22 段至第 5.23 段**）。

6.8 由此可见，虽然新界村屋已存在多年，但在排污设施上，环保署、食环署及地政总署这三个主责部门仍不清楚掌握其他部门可采取的行动及执管权限。部门之间亦无既定指引，订明这类投诉在不同情况下应如何跟进，例如应由哪个部门负责进行色水测试、应如何运用及是否与其他部门分享该些测试结果、在甚么情况下应进行联合视察、应由哪个部门采取执管行动等。在欠缺一致的理解下，各部门现时只按照自身对其他部门的工作的认识转介及跟进投诉，以致个案在部门之间经多番转介，问题仍未能有效解决，情况并不理想。

6.9 本署建议，环保署、食环署及地政总署应成立跨部门工作小组，提供一个让部门就各自的职能及权限互相交流的平台，以寻求互相补足的方法；工作小组亦可就复杂个案尽早磋商应对方案，以增强部门间的协作效能。

6.10 为提升跟进果效，本署认为，环保署、食环署及地政总署应为前线职员制订一套行动指引，就常见的投诉情况订立具体的跟进及转介程序，以理顺跨部门个案的权责及流程。

6.11 另一方面，视乎实际情况，环保署及食环署可分别根据《水污染管制条例》及《公众卫生及市政条例》采取执法行动。然而，现时两署较为着重的是能否按所属条例自行执法，鲜有考虑采取联合执法行动。就污水排放至雨水渠的个案，除了由环保署根据《水污染管制条例》处理外，食环署若确立污水外流造成环境卫

生妨扰或足以损害或危害健康，并能成功追查相关源头及原因，亦应可从环境卫生的角度跟进。本署认为，两署应探讨在执法方面有否合作空间，例如在甚么情况下可采取联合执法行动，以提高效力。

未有制订资料交换机制

6.12 环保署、食环署及地政总署在跟进新界村屋排污设施的个案时，各自持有不同资料。本署的调查发现，现时部门之间并无既定的资料交换机制，或会影响执管效率。环保署及食环署作为可执法的部门，未有制订机制交换调查过程中取得的资料及调查结果（如色水测试），以协助对方采取适当的跟进行动，情况就如个案（三）（**第 5.10 段**）。亦有个案显示部门不清楚其他部门持有的资料类别，例如在个案（一），食环署要求分区地政处提供村屋的排水设施图以协助调查，但其实地政处并没有相关图则（**第 5.5 段**）。该个案亦显示在欠缺资料交换机制下，部门之间的转介和查询可能出现问题。在该个案中，食环署要求分区地政处提供资料以助调查和跟进，更三次发出催办电邮，但一直未有收到回复。地政总署在本署展开调查后澄清，地政处当时没有收到食环署索取资料的要求及催办电邮，反而该处其实曾要求食环署提供资料，但食环署没有回复。个案在在显示部门前线职员的沟通混乱，情况甚不理想。

6.13 2016 年至 2022 年，环保署确立排污设施需要改善的个案平均每年有 47 宗（**第 4.17 段**），同期食环署确立有环境卫生滋扰的个案合共只有四宗（**第 4.22 段**），远比环保署的少。惟鉴于《水污染管制条例》的检控门槛较高，即使有污染雨水渠的情况，环保署仍难以提出检控，往往只可作出劝谕 / 警告及转介其他部门跟进。相对而言，只要能找到滋扰的源头及所涉的村屋业主，食环署便可根据《公众卫生及市政条例》发出「妨扰事故通知」。鉴于新界村屋欠妥排污设施的投诉不时涉及结构、设计、接驳等技术问题，难以单靠食环署的调查查找源头。本署相信，若环保署及食环署能制订有效的机制，互相交换调查所得，定必有助双方的执法工作。

6.14 本署欣悉，在本调查进行期间，环保署及食环署已就加强合作事宜展开商讨，包括交换资讯方面（**第 4.30 段**）。本署认为，地政总署应一同参与相关的资料交换机制，因为该署作为审批新

界村屋兴建的部门，掌握村屋及其排污设施在兴建时的情况，相关资料或有助环保署及食环署的调查工作；另一方面，地政总署可在违规情况下采取执契行动，前提是需要环保署及食环署提供调查结果。本署建议，三署透过上文建议成立的跨部门工作小组，制订适切的资料交换机制，以提升跟进投诉个案的效能和效率。

地政总署应更积极采取执契行动及进行监察

6.15 在 2016 年至 2022 年期间，地政总署平均每年接获约 918 宗有关一般渠务设施的投诉[8]，环保署及食环署则分别平均接获 280 宗及 98 宗投诉（**表 3，第 4.11 段**）。

6.16 本署的个案研究显示，地政总署对投诉个案的跟进有可改善之处。在个案（四）中，环保署遭业主拒绝打开其雨水渠检查，遂请分区地政处协助进入村屋范围，以检查其位于政府土地上的雨水渠，但地政处在约四个月后才采取土地管制行动，难免令人认为地政处未有积极向环保署提供协助（**第 5.18 段至第 5.19 段**）。至于个案（六），尽管环保署已多次提供色水测试结果，证明村屋化粪池的设计不当，但分区地政处起初因各种技术问题不倾向采取执行契约条款行动，仅建议环保署根据《水污染管制条例》采取执法行动，最终待环保署解释情况后，地政处才向业权人发出警告信（**第 5.27 段至第 5.28 段**）。本署认为，地政总署应对明显的违规情况展示更大的执管决心。

6.17 此外，地政总署现时只备存接获的总投诉个案数目，而没有任何其他分项数据或统计资料，例如按排污设施划分（化粪池、沙井、渠管等）的分项统计数字、进行视察的次数、确立有欠妥排污设施的个案数目、采取行动的宗数、平均处理日数等（**第 4.13 段**）。本署认为，在欠缺任何数据分析下，地政总署实难以有效监察投诉个案的跟进，情况甚不理想。

6.18 地政总署表示，新界村屋排污设施欠妥而造成污染及环境卫生滋扰的投诉个案，一直由环保署及食环署跟进和执法；该署亦强调，地契条款并非有效的执管工具。本署知悉地政总署在执管方面的限制，但该署在处理涉及新界村屋排污设施的投诉个案上，并非毫无角色及权责。正如上文所述，环保署、食环署及地政总署各自有其执管限制，部门之间实需要互补不足，方能有效解

[8] 见**第 4.12 段**。

决问题。现时地政总署只着重转介个案至环保署及食环署，未有充分发挥其角色。

6.19 本署建议，地政总署应就投诉个案制订监察机制并作数据分析，并在其他部门有需要时积极提供协助；若证明有违反土地契约条款的情况，便应果断采取执契行动。

加强地政总署职员的培训

6.20 地政总署负责审批新界村屋（包括其排污设施）的兴建。该署表示，该署并非排污设施方面的专业部门，故要求承批人／持牌人在申请豁免证明书时签署确认，已聘任建筑承办商负责兴建村屋，并已聘任 T2 合资格人士负责督导整幢村屋（包括地盘平整及排水工程）的建造工程（**第 2.11 段**）。

6.21 分区地政处人员会在村屋兴建期间视察，亦会在发出完工证／不反对入住书前进行查核（**第 2.14 段至第 2.15 段**），以目测的方式检查厕所／厨房污水是否排放至化粪池，并检视「渠务核对表」所载列的各渠务项目。

6.22 本署的个案研究不乏一些涉及不当接驳或设计排污设施的情况：在个案（二）中，厕所的污水渠错驳至雨水渠（**第 5.8 段**）；在个案（四）中，化粪池有溢喉接驳至雨水渠（**第 5.17 段**）；个案（六）则涉及不当的化粪池设计（**第 5.24 段**）。

6.23 本署认为，确保新界村屋的排污设施妥善兴建及接驳尤为重要，否则容易造成污染，设施日后亦可能需要更频密的维修保养，及有更高出现破损的风险。事实上，地政总署为审批兴建新界村屋的部门，但该署并无排污设施相关的专业知识，难免令人怀疑该署能否在审批过程中为新界村屋的排污设施的合规情况作出准确的评估。

6.24 在新界村屋入伙后，如出现欠妥排污设施的投诉，调查及执管工作会由环保署及食环署主导，两署对排污设施因没有妥善兴建及接驳而引致污染及环境卫生滋扰问题，应有一定经验及体会。本署建议，地政总署可藉着环保署及食环署人员的经验分享，加强对分区地政处人员的培训，让职员在视察村屋落成时，能就排污设施作出合适的检查，从源头阻截日后可能出现的环境卫生

问题。

不当改动渠管的问题

6.25 地政总署表示，现行就新界村屋排污设施的规管主要涉及化粪池和渗水井系统，改动村屋的化粪池和渗水井系统的位置须事先取得分区地政处的批准。另一方面，因应地盘的限制或适用情况，兴建新界村屋的申请人或需于分区地政处审批有关村屋或发出排水工程豁免证明书前，按渠务署的要求事先提交渠务工程图则或渠务报告，并落实相关渠务设施达至渠务署满意的程度。若在申请兴建村屋时曾向渠务署提交渠务工程图则或渠务报告，业主在入伙后如对渠管作出任何改动，须事先取得渠务署的批准，否则或会被视作违反相关豁免证明书的规定。如渠务署没有要求兴建新界村屋的申请人提交渠务工程图则或渠务报告，则分区地政处一般不会要求申请人提供相关图则供审批；业主在入伙后如改动渠管，亦无须事先取得地政总署或渠务署的批准。

6.26 本署的个案研究显示，不当接驳或改动渠管而导致污染的情况并非罕见，就如个案（二）、个案（三）及个案（四）。若业主随意改动渠管而引致不当排放，日后或难以追查污染源头。尤其如渠务署曾要求业主在申请兴建村屋时提交渠务工程图则或渠务报告，业主在入伙后对渠管作出任何改动前，理应按照现行规定，事先取得渠务署的批准。

6.27 本署认为，地政总署应就不当改动渠管可引致的环境卫生问题加强宣传教育，一方面向村屋业主强调在适用情况下，应按现行规定在改动渠管前先取得相关部门的批准，让部门作出监察；另一方面，让村屋业主知悉如需改动渠管，即使无须事先取得部门的批准，亦应寻求专业人士的协助，以确保改动的稳当性。

应研究措施促使业主履行维修保养责任

6.28 新界村屋的批地文件一般载有条款，规定承批人／持牌人须建造合适的排污设施，以妥善处理及排放其村屋所产生的污水／废水，以及不得把污水／废水在其地段流至毗邻土地（**第 2.9 段**）。地政总署发出的排水工程豁免证明书列明村屋的排水工程必须符合「乡村式屋宇的排水及卫生规定」，该规定要求屋宇的业主／住客必须时常保持化粪池操作正常，如有需要，须定期进行

清除污泥工作（**第 2.19 段**）。

6.29 虽然地政总署指，按现行规定，新界村屋业权人有责任适当处理及排放污水，以及定期检查村屋的排污设施，但在现行监管机制下，并无任何实质措施确保新界村屋业权人会履行其适当处理污水及维修保养其排污设施的责任。

6.30 地政总署强调，如新界村屋的排污设施欠妥而造成污染及环境卫生滋扰，环保署及食环署会主导执法工作。然而，正如上文**第 6.5 段**所述，环保署及食环署在采取执法行动时面对颇大限制。况且，新界村屋的排污设施多建于地底，即使有破损或失修，亦难以察觉，直至有污染或环境滋扰浮现，但届时或已经造成不少环境污染或卫生滋扰事故。事实上，执法始终是事后对策，更为关键的是做好预防，避免问题发生。

6.31 本署认为，地政总署应研究制订具体措施，让新界村屋业主知悉应如何切实履行其适当处理污水及维修保养其排污设施的责任，以符合地契及豁免证明书所订明的要求。举例来说，地政总署可以建议业权人对环境卫生具较高潜在风险的排污设施（如化粪池系统）定期聘请专业人士进行检查及所需的维修保养，甚至在批地文件中加入条款，要求业权人提交相关专业人士检查的记录以证明设施运作良好。由于地政总署并非排污设施方面的专业部门，如有需要，该署可考虑征询其他专业部门的意见，以制订相关措施。

就正确使用及维修保养化粪池加强宣传及公众教育

6.32 妥善维修保养新界村屋的排污设施，业主实责无旁贷。如何正确使用化粪池及进行维修保养等资讯，大多载列于环保署发出的《村屋污水排放指南》（**第 2.26 段至第 2.28 段**），该指南为较技术性的文件，没有相关专业知识的市民或较难掌握个中窍门。

6.33 在本署展开这项主动调查后，环保署于 2022 年底展开宣传，向未有接驳公共污水系统的乡村加强推广，包括向有关乡村村代表发信邀请其提醒村屋住户妥善使用和定期检查化粪池系统，以及制作了网页及一套磁石贴作为宣传品。宣传品上印有二维码，可连结到环保署新推出的网页，内有使用化粪池系统需注意事项以及清理化粪池系统的承办商资料（**第 3.7 段至第 3.8 段**）。

6.34 本署建议，环保署利用更多电子媒介、社交平台、制作宣传短片等方法，加强向新界村屋居民宣传正确使用及妥善维修保养化粪池的重要性及相关资讯。

科技的运用

6.35 环保署及食环署常用传统的色水测试，以追踪污染的源头。然而，若要进行色水测试查找源头，部门人员需要进入事涉村屋，在排污设施施加色粉，当遇上不合作的业主，部门的调查便会受阻。此外，色水于进行测试后何时出现存在不确定性，所需时间由一、两小时至数天不等，部门或难以适当地安排人手观察色水流出的情况。

6.36 本署留意到，环保署已引入新科技，作为额外的调查工具（**第 4.20 段**）。该署运用探地雷达，配合扩增实境技术，协助查找渗水源头，既可减少因入屋施加色粉对住户造成的不便，亦可提供有力证据要求相关业主进行适当的维修。该署善用创新科技的精神，值得肯定。现时该新技术仍在初期应用阶段，本署认为，环保署可适时考虑更广泛地利用该技术以更有效地查找渗漏的源头，冀能加强处理投诉及调查的效能。

本署的建议

6.37 总括而言，本署有以下建议：

环保署、食环署及地政总署

(1) 成立跨部门工作小组，提供一个让部门就各自的职能及权限互相交流的平台，以互相补足，并就复杂个案尽早磋商应对方案，以增强部门间的协作效能（**第 6.9 段**）；

(2) 为前线职员制订行动指引，就常见的投诉情况订立具体的跟进及转介程序，以理顺跨部门个案的权责及流程（**第 6.10 段**）；

(3) 制订适切的资料交换机制，以提升跟进投诉个案的效能和效率（**第 6.14 段**）；

环保署及食环署

(4) 就污水排放至雨水渠的个案，探讨部门间在执法方面有否合作空间，例如在甚么情况下可采取联合执法行动，以提高效力（**第 6.11 段**）；

地政总署

(5) 就投诉个案制订监察机制并作数据分析，并在其他部门有需要时积极提供协助；若证明有违反土地契约条款的情况，便应果断采取执契行动（**第 6.19 段**）；

(6) 藉着环保署及食环署人员的经验分享，加强对分区地政处人员的培训，让职员在视察新界村屋落成时，能就排污设施作出合适的检查，从源头阻截日后可能出现的环境卫生问题（**第 6.24 段**）；

(7) 就不当改动渠管可引致的环境卫生问题加强宣传教育，一方面向村屋业主强调在适用情况下，应按现行规定在改动渠管前先取得相关部门的批准，让部门作出监察；另一方面，让村屋业主知悉如需改动渠管，即使无须事先取得部门的批准，亦应寻求专业人士的协助，以确保改动的稳当性（**第 6.27 段**）；

(8) 研究制订具体措施，让新界村屋业主知悉应如何切实履行其适当处理污水及维修保养其排污设施的责任，以符合地契及豁免证明书所订明的要求（**第 6.31 段**）；

环保署

(9) 利用更多电子媒介、社交平台、制作宣传短片等方法，加强向新界村屋居民宣传正确使用及妥善维修保养化粪池的重要性及相关资讯（**第 6.34 段**）；以及

(10) 适时考虑更广泛地运用新技术以更有效地查找渗漏的源头，冀能加强处理投诉及调查的效能（**第6.36段**）。

鸣谢

6.38 就本署在调查期间获环保署、食环署、地政总署、渠务署及1823全力配合，以及关注此课题的市民提供资料及宝贵意见，申诉专员谨此感谢。

申诉专员公署
档案编号：DI/459
2023年8月

公署不时在社交媒体上载选录调查报告的个案摘要，欢迎关注我们的 **Facebook** 及 **Instagram** 专页，以获取最新资讯：

Facebook.com/Ombudsman.HK **Instagram.com/Ombudsman_HK**

图表目录

图 / 表	标题	页数
图 1	化粪池和渗滤系统	4
图 2	环保署用作宣传的磁石贴	15
图 3	探地雷达	26
图 4	探地雷达所得的影像	26
图 5	环保署人员利用探地雷达探测地底结构	27
表 1	有关公共污水收集系统所覆盖的乡村数目	11-12
表 2	1823 转介相关投诉的准则及部门的服务承诺	21
表 3	部门接获新界村屋排污设施欠妥而造成环境卫生滋扰或污染的投诉宗数	22
表 4	食环署及环保署接获的投诉所涉及的排污设施	23
表 5	环保署就投诉所进行的视察次数	24
表 6	环保署确立排污设施需要改善和污染雨水渠的个案数目及采取的跟进行动	25
表 7	食环署就投诉所进行的视察次数	27
表 8	食环署确立有造成环境卫生滋扰的个案数目及采取的跟进行动	28

附录

PART II: INSTALLATION OF DRAINAGE WORKS

Items Checklist

1) Drainage system : 0.23 metre (9") paved surface channel discharged to stream/nullah/sea/ soakage pit/field/fish pond etc.*

2) Latrine accommodation : (provided/not provided*)

3) Septic tank : (provided/not provided*)

4) Soakage pit : (provided/not provided*)

5) Adequate manholes and vent pipe for septic tank and soakage pit : (provided/not provided*)

6) The pipes for the discharge of soil and waste water are connected to septic tank: (connected/not connected*)

7) Kitchen accommodation : kitchen *Note 3* (provided/not provided*)

8) All internal wall surfaces of kitchen, bathroom and latrine accommodation imperviously tiled/surfaced with smooth impervious materials to a height of not less than 1.22 metres (4'). (provided/not provided*)

9) Flushing water supply :

   i) mains fresh water/stream/well/salt water*

   ii) consent from the Water Authority for use of mains water for flushing purposes, copy at F(   )   (yes/no*)

   iii) Others : ________________________

Outstanding items : (please specify)

Note 3 Open kitchen design is acceptable. Installation of cooking stove and/or other kitchen appliances is **not required** for checking of provision of kitchen accommodation.

Inspection conducted by ___________________________ on ______________________

Inspection Report Prepared by ______________________on ______________________

and checked by ___________________________________on ______________________

* Delete as appropriate

鄉村式屋宇的排水及衞生規定

(適用於排水系統接駁至公共污水渠或
採用標準化糞池和滲水井系統的個案)

根據新界小型屋宇政策，每間鄉村式屋宇均須設有便溺污水設備(即水廁設備、槽式水廁、尿廁、污水盆、坐盆或任何相類的設備)。此外，這些屋宇亦須提供設施，以適當處理便溺污水(即自便溺污水設備排出之物)及廢水(即自浴缸、盥洗盆及洗滌盆排出之物)。倘區內設有為排送髒水而設的公共污水渠，便溺污水及廢水須排往這類公共污水渠(須先經建築事務監督批准)。倘區內沒有這類公共污水渠，便須建造私家污水處理系統，以排走便溺污水及廢水。

污水處理系統倘供單獨一間鄉村式屋宇使用，必須按第2、3、4及7頁所述設有化糞池及滲水井。

污水處理系統倘供多於一間鄉村式屋宇使用，則可設置化糞池及滲水井以外的其他設施。供多於一間鄉村式屋宇使用的化糞池及滲水井，必須符合第5及6頁所列的規定。必須注意的是，這些只是最低要求。承批人如決定興建一個可供多於一間鄉村式屋宇使用的系統，須先向地政處提交排水設施圖則，獲批准後方可施工。

屋宇的業主／住客必須時常保持化糞池操作正常，如有需要，須定期進行清除污泥工作。倘發現任何化糞池把廢水排送往公用地面水排水系統或溪流等，環境保護署會根據《水污染管制條例》（第358章）採取執法行動。

環境保護署署長明確表示，本《鄉村式屋宇的排水及衞生規定》所載的化糞池設計是否足以應付需要，主要視乎屋內所住人數而定。倘居住人數不超過八名，則該設計可視作足夠應付需要。倘污水處理系統距離溪流、水泉、水井或海灘超過30米，則可採用第2至7頁訂明的污水處理系統。

承批人必須留意，倘小型屋宇的居住人數可能超過這個數目(八人)，污水處理系統的設計便須較為複雜，而其中可能須採用包括清糞室的設計。

倘小型屋宇的設計是分三個獨立單位（即每層一個單位）興建，則須在實際可行的情況下，為每個單位提供一個獨立的排水系統。較大型的合併系統可能會造成管理／維修問題，因此不宜提供。

6.12.2018
(Previously 6.1.2010)

除上述規定外，還建議：—

(1) 屋內須設有廚房。

(2) 廚房、浴室及廁所內所有內牆表面必須鋪砌不透水的磁磚或平滑而不透水的物料，鋪砌高度不得少於1.22米。

(3) 開向露天地方的開口或窗戶，其面積不得少於樓面面積的十分之一。

供一間鄉村式屋宇使用的化糞池和滲水井，須符合以下規定：

A. <u>化糞池</u>

1. <u>地點</u>

(a) 化糞池必須距離任何水泉、溪流、水井或海灘不少於30米。

2. <u>設計及體積</u>

(a) 體積須爲0.8米(內闊) x 2.4米(內長) x 1.2米(池內水平，即池底至輸出污物的垂管橫置部分最低點的距離)。

(b) 池內水平與池頂距離不得少於300毫米。

(c) 化糞池須分爲注入室和輸出室兩個部分。注入室的容量須爲輸出室的兩倍。

(d) 分隔牆須由地面築起至高出池內水平150毫米(即1 350毫米)。分隔牆的頂部與池頂的高度相差不得少於25毫米。

(e) 分隔牆上須有三個直徑100毫米的洞孔。三個洞孔的中心均須在池內水平線以下350毫米的位置，每個洞孔相距225毫米。

3. <u>出口及入口</u>

(a) 出入口的垂管須呈T型。

(b) 垂管的內部直徑不得少於100毫米。

(c) 出口管和入口管均須深入池內水平線以下450毫米及露出池內水平線以上150毫米。入口須較出口高最少50毫米。

(d) 入口管的中軸線與入口牆的距離不得超逾150毫米，而出口管的中軸線與出口牆的距離亦不得超逾150毫米。

4. 通風管

(a) 第一室須設置一條直徑不少於50毫米的通風管。

5. 沙井

(a) 每個室的垂管正上方處，須設置有蓋沙井。

(b) 沙井須爲圓形，直徑不得少於450毫米。

(c) 沙井蓋須以生鐵鑄造。

6. 物料

(a) 化糞池的四側須以下列物料建造：

(1) 以水泥沙漿黏砌的磚塊，厚度不得少於215毫米；或

(2) 混凝土，厚度不得少於125毫米。

(b) 化糞池的底部須以混凝土建造，厚度不得少於150毫米。

(c) 化糞池所有牆身及底部的建造及批盪須不滲水。

B. 滲水井

1. 地點

(a) 滲水井必須距離任何水泉、溪流、水井或海灘不少於30米。

2. 設計及體積

(a) 滲水井須爲圓筒或立方形空洞。

(b) 入口管至井底的距離不得少於1.8米，內周界不得少於2.8米。

(c) 入口水平以下的牆壁及井底須鑽挖直徑50毫米的洞孔，每個洞孔的中心點須相隔300毫米。

(d) 滲水井入口管水平以下部分，須以直徑約75毫米的石塊砌成的石層完全圍封，厚度爲150毫米。

6.1.2010

3. <u>沙井</u>

(a) 必須設置一個有蓋沙井。

(b) 沙井須爲圓形，直徑不得少於450毫米。

(c) 沙井蓋須以生鐵鑄造。

4. <u>物料</u>

(a) 滲水井的四側須以下列物料建造：

(1) 以水泥沙漿黏砌的磚塊，厚度不得少於215毫米；或

(2) 混凝土，厚度不得少於125毫米。

(b) 滲水井的底部須以混凝土建造，厚度不得少於150毫米。

C. <u>連接管</u>

(a) 所有便溺污水及廢水須以直徑不少於100毫米的導管輸往化糞池。

(b) 化糞池的排出物須以直徑不少於100毫米的導管輸往滲水井。

(c) 不得讓地面水流進化糞池或滲水井。

6.1.2010

供多於一間鄉村式屋宇使用的化糞池和滲水井，須符合以下規定：

A. <u>化糞池</u>

1. <u>地點</u>

(a) 化糞池必須距離任何水泉、溪流、水井或海灘不少於30米。

(b) 化糞池範圍30米內必須設有通道，供收糞車使用。

2. <u>設計及體積</u>

(a) 化糞池的流體容量不得少於2.3立方米，但不得超過41立方米。

(b) 若N是使用或可能使用鄉村式屋宇內裝置的便溺污水設備的人數，而該屋宇又設有化糞池，則化糞池的流體容量不得少於0.18 x N立方米。

(c) 化糞池的深度由入口內側至池底不得少於1.2米，但不得超過1.8米。

(d) 池內水平與池頂的距離不得少於300毫米。

(e) 化糞池的長度最少應是闊度的三倍，但不得超過四倍。

3. <u>通風管</u>

(a) 必須設置一條直徑不少於50毫米的通風管。

4. <u>沙井</u>

(a) 每個室的垂管正上方處，須設置有蓋沙井。

(b) 沙井的直徑不得少於450毫米。

B. <u>滲水井</u>

1. <u>地點</u>

(a) 滲水井須距離水泉、溪流、水井或海灘不少於30米。

6.1.2010

2. 設計

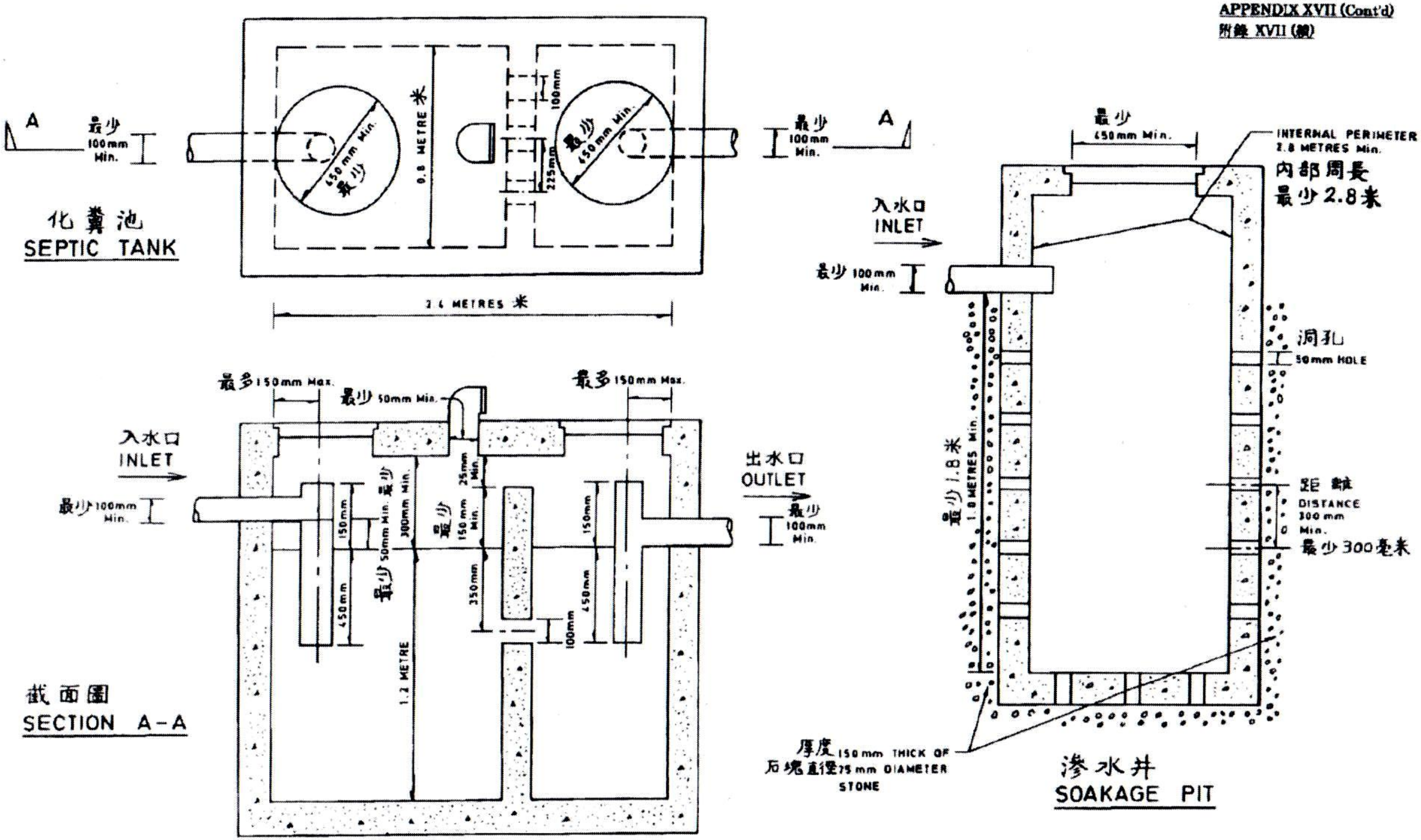
(a) 滲水井的大小須根據實地滲透測試的結果及使用該滲水井的人數來決定。

3. 沙井

(a) 必須設置一個有蓋沙井。

(b) 沙井的直徑不得少於450毫米。

6.1.2010



單獨一間的鄉村式屋宇的化糞池及滲水井

SEPTIC TANK AND SOAKAGE PIT FOR A SINGLE VILLAGE TYPE HOUSE

NOTE : This design is suitable only if the total number of people to occupy the house does not exceed 8

註：此設計只適合入住總人數不超過8名的屋宇.